

DERECHO PENAL ELECTORAL

Daniel Montero Zendejas



editorial
fontamara

Universidad Autónoma
del Estado de Morelos

DERECHO PENAL ELECTORAL

Daniel Montero Zendejas

INTRODUCCIÓN

La justicia, como una aspiración que deviene del origen del Estado y que se mantiene como una constante en nuestro pretérito y futuro, continúa como una aspiración de las sociedades del siglo XXI. La globalización de la economía y de los propios procesos políticos en nuestro planeta ha hecho la estandarización de la población bajo premisas donde la pobreza es el mejor negocio del *trust* hegemónico que conforman la geopolítica internacional.

Para nadie escapa que la justicia electoral forma parte de la legitimación que la legalidad de un pueblo tiene que agotar en los procesos de renovación de poderes vía el sufragio. La falacia de la igualdad se comprueba de manera cotidiana, salvo las filas que nos llevan a depositar nuestro voto o preferencia electoral.

Así en este despertar de siglo, la agudización de los procesos económicos que ha centralizado la mundialización se refleja también en los partidos políticos y en general de las asociaciones políticas. Las demandas de candidaturas independientes, segunda vuelta electoral, revocación de mandato, voto en blanco –su cuantificación– y todas las herramientas de la democracia semidirecta, obligan a toda la sociedad, en especial a los académicos de nuestro país, ha visualizar de manera objetiva el mundo que se desmorona para dar paso a otro, con una pequeña modalidad, sin Estado de derecho, mucho menos políticas reivindicatorias en pro de los olvidados de las estrategias de desarrollo, o sea, las mayorías que habitan la faz de la Tierra.

Este libro aborda aspectos de la vida nacional, donde la justicia es la gran ausente de todo el peregrinar de nuestra civilización. El verdadero motor de la transformación ha sido el poder y el rejuvenecimiento de las generaciones que lo han heredado. La justicia electoral, se muestra en un análisis metodológico que abraza los temas históricos que la conforman bajo el rigorismo científico que demanda un Estado de derecho. No es un problema de leyes, sino de aplicación de las mismas. La corrupción se manifiesta como el nuevo *Leviatán*, que devora las instituciones que más se acercan al gobierno del pueblo.

Si bien es cierto que la democracia ha sido la meta de gobernantes que, seducidos por la *Oración de Gettysburg*, han pensado que es una realidad tangible por concretar, olvidan que desde su nacimiento esta forma de gobierno era entre sus iguales, baste recordar *Ética a Nicómaco*.

En este orden de ideas, podemos asegurar que la justicia electoral como una aspiración del pueblo por ver reflejadas sus inquietudes y aspiraciones económicas por la vía del sufragio y en ese deambular de reciprocidad y de confianza en un mandato, pensar que los representantes elegidos van a lograr mediante acuerdos o aplicación de la norma mejores condiciones de vida, que el deber ser así lo impone, la realidad es que sólo opera para su provecho y fortalecer la partidocracia.

O'donnell, en uno de sus trabajos, expone con claridad la preferencia de algunos países latinoamericanos por cambiar su supuesta democracia por un autoritarismo que les asegure su bienestar social. Quiere decir que las sociedades de nuestros días, conscientes de su problemática y realidad, se van alejando de los mecanismos de control político tradicionales para albergar el fin de un ciclo económico y de lucha de clases. A mayor ahondamiento, la poliarquía que maneja Dahl, junto con los Estados Salvajes de Chomsky, configuran un escenario social idóneo para su transfiguración.

Este trabajo pretende no sólo ver el análisis histórico de los partidos políticos, desde Ostrogorsky hasta esta centuria, sus papeles, tareas, estructura; en los ámbitos nacional e internacional, competencias, órganos de control, definiciones y demás aspectos relevantes que todo científico social debe abordar para construir sus hipótesis de trabajo, sino también la parte punitiva bajo la premisa de la corrupción y de conductas atípicas en la jornada electoral.

En síntesis, es un tema polémico que sintetiza legalidad con legitimidad, participación con gobernabilidad, en un concierto ideal, pues no podemos omitir que el gran triunfador electoral es el abstencionismo y que el crimen organizado día a día construye el llamado *narcoestado*.

Es menester señalar que las instituciones encargadas de garantizar la transparencia electoral son ubicadas en su parte integral. A lo largo de la obra se desprende su funcionamiento particular. Los delitos que con la globalización se han sofisticado tanto en el ámbito de la competencia federal como del derecho penal internacional, se sintetizan en capítulos que se desarrollan en el cuerpo de este texto: como es la extinción de dominio, por considerar de una manera objetiva de disuadir conductas delictivas es, precisamente, en el producto de sus ganancias.

Si bien es cierto que el narcotráfico, comercio humano, venta de armas, venta de órganos y secuestro forman parte de una cartografía delincuencia internacional, las aseveraciones del colega Kaplan se reducen a la mínima expresión cuando involucran el concepto de *narcoestado*, también es verídico que la complejidad de conductas antisociales generadas, fundamentalmente, por los márgenes de utilidad del negocio criminal; el Estado, para garantizar el marco de la legalidad, la seguridad y la integridad física y patrimonial, construye un andamiaje penal donde la encrucijada se sintetiza en la teoría abolicionista y la persecución, al igual que la represión, de quienes rompen el Estado de derecho. En este sentido vale la pena recordar el derecho penal del enemigo.

En este orden de ideas, los capítulos referentes al lavado de dinero y aquellos mecanismos innovados en políticas públicas por el gobierno mexicano, al igual que el blindaje que contemplan las reformas del 2007-2008 del Instituto Federal Electoral para la no contaminación de recursos económicos de procedencia ilícita en la vida democrática nacional.

Por último, este texto considera todas las iniciativas de los poderes de la Unión en materia de prevención y control para aquellas operaciones financieras cuyos recursos son ilícitos.

I

LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ORIGEN Y DESARROLLO

SUMARIO: Tema 1. Origen de los partidos políticos. 1.1. Origen electoral y parlamentario. 1.2. Origen exterior de los partidos. 1.3. Diferencias existentes entre los partidos de creación exterior y de creación parlamentaria y electoral. 2. Desarrollo de los partidos políticos. Tema 2. Los partidos políticos en México. ¿Crisis de los partidos? 2.1. El surgimiento de los partidos políticos en México. 2.2. Antecedentes electorales históricos de los partidos políticos. 2.3. La crisis y el futuro de los partidos políticos. Tema 3. La transición democrática. ¿Qué es la democracia? 3.1. Las tareas de los partidos políticos en la democracia. 3.1.1. Las funciones institucionales. 3.1.2. Las funciones sociales. 3.1.3. La democracia interna. 3.1.4. Los derechos y obligaciones de los partidos políticos. Tema 4. Nuevas formas de organización. 4.1. Nuevas formas de participación social: sociedad civil en su conjunto. 4.1.1. Organizaciones No Gubernamentales (ONG). 4.1.2. Asambleas barriales.

1. ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Es difícil hablar de democracia en los tiempos que corren sin considerar a los partidos políticos, pues ellos deben ser los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales.

La analogía de las palabras no debe conducir a errores. Se llama igualmente “partidos” a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que agrupaban alrededor de un condotiero en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas. Esta identidad nominal se justifica

por una parte, pues traduce cierto parentesco profundo: ¿no desempeñan todas estas instituciones el mismo papel, que es conquistar el poder político y ejercerlo? Pero vemos a pesar de todo, que no se trata de la misma cosa.

Para precisar su origen podemos distinguir dos acepciones. Una concepción amplia de partido nos dice que éste es cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés, y en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada. En Grecia encontramos grupos integrados para obtener fines políticos, mientras en Roma la historia de los hermanos Graco y la guerra civil entre Mario y Sila son ejemplos de este tipo de “partidos”.

La expresión partido político en su concepción restringida, podemos coincidir que lo define como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente mediante los procesos electorales, entonces encontraremos su origen en un pasado más reciente. Se discute, así, si los partidos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del XIX en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. En esta acepción, por tanto, el origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente con la legislación parlamentaria o electoral. De hecho, los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo. En 1850, en ningún país del mundo (excepto Estados Unidos) conocían partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios; pero no partidos propiamente dichos. Para 1950, éstos funcionaban en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas.

¿Cómo se pasó del sistema de 1850 al de 1950? La pregunta no hace sólo de la simple curiosidad histórica: del mismo modo que los hombres conservan durante toda su vida la huella de su infancia, los partidos sufren profundamente la influencia de sus orígenes. Es imposible, por ejemplo, comprender la diferencia de estructura que separa al Partido Laborista Británico. Es imposible analizar seriamente el multipartidismo francés u holandés, o el bipartidismo norteamericano sin referirse a los orígenes de los partidos en cada uno de esos países, lo que explica su proliferación en unos, y su restricción en otros.

Una de las opiniones con mayor aceptación es la teoría que afirma que los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizan, en el pleno sentido del término, a partir del XIX y, concretamente, después de las sucesivas Reformas electorales y Parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832. Los partidos modernos, aunque son producto de la peculiar relación de los grupos políticos con el parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados nacionales y por los de modernización, que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX.¹

1.1. Origen electoral y parlamentario

En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias.

Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia de las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuando más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más se hace necesario organizar a los electores mediante comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales. El mecanismo general de esta génesis es simple: creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos. En la práctica, la pureza de este esquema teórico manifiesta un carácter más o menos desviado: su génesis se coloca fuera del ciclo electoral y parlamentario, siendo esta exterioridad su carácter común más neto.

Origen parlamentario. Los grupos parlamentarios han nacido generalmente antes que los comités electorales: en efecto, ha habido asambleas políticas antes de que hubiera elecciones. Ahora bien, se conciben grupos parlamentarios en el seno de una cámara autocrática

¹ Cfr. Daniel Montero Zendejas, *Derecho político mexicano*, México, Trillas, 2010.

lo mismo que en una cámara elegida: de hecho, la lucha de las facciones se ha manifestado generalmente en todas las asambleas hereditarias o cooptadas, ya se trate del Senado de la Roma Clásica o de la Dieta de la antigua Polonia. Desde luego, quien dice “facción” no dice todavía “grupo parlamentario”; entre ambos hay una diferencia que separa a lo inorgánico de lo organizado. Pero el segundo salió de la primera, mediante una evolución más o menos rápida.

A priori, parece que la comunidad de doctrinas políticas constituyera el motor esencial de la formación de grupos parlamentarios. Sin embargo, los hechos no confirman siempre esta hipótesis. A menudo, la vecindad geográfica o la voluntad de defensa profesional parece haber dado el primer impulso: la doctrina vino luego. En algunos países, los grupos parlamentarios fueron, de este modo, grupos locales que se transformaron posteriormente en grupos ideológicos. El nacimiento de los partidos en el seno de la Asamblea Constituyente francesa de 1789 es un buen ejemplo de estos mecanismos. En abril de 1789, los diputados de las provincias de los Estados generales empiezan a llegar a Versalles, donde se encuentran bastante desorientados. Naturalmente, los de una misma región tienden a reunirse para escapar a la impresión de aislamiento que los invade y preparar, al mismo tiempo, la defensa de sus intereses locales. Los diputados bretones, que alquilan una sala de café y organizan reuniones entre sí, toman la iniciativa. Se dan cuenta entonces de que su comunidad de opinión no versa sólo sobre las cuestiones regionales, sino también sobre los problemas fundamentales de la política nacional. Tratan pues de adherirse a los diputados de otras provincias que participan de sus puntos de vista: así el “Club Bretón” toma el sesgo de grupo ideológico. Cuando la Asamblea fue transferida de Versalles a París, el club tuvo que interrumpir sus sesiones y buscar un local. Esta vez, a falta de una sala de café, sus animadores alquilaron un refectorio de un convento. Con el nombre de éste debían entrar en la historia: casi todo el mundo ha olvidado al Club Bretón, pero ¿quién no conoce al de los jacobinos? Un proceso análogo, transformando a un grupo local en animador de una facción doctrinal, dará origen más tarde al Club de los Girondinos.

No se confundirán con los grupos locales aquellos designados por su lugar de reunión. En la Asamblea Constituyente francesa de 1848 se encontraban: el grupo del Palacio Nacional y el del Instituto (republicanos moderados), el de la calle de la Poitiers (monárquicos católi-

cos), el de la calle Castiglione y el de la calle de la Pirámides (izquierda). Igualmente, en el Parlamento de Fráncfort, podían observarse el partido del café Milani (extrema derecha), el del Casino (centro derecha), el del hotel de Wurtemberg (centro izquierda, de donde salieron al partido de Westendhal y el del hotel de Augsburgo), el del hotel de Alemania (izquierda), y finalmente, el del hotel de Mont-Tonnerre (extrema izquierda). Se trata de un fenómeno muy diferente al del Club Bretón o al del Club de los Girondinos. Los diputados se reúnen en un mismo lugar porque tienen ideas comunes, en vez de comprobar su comunidad de ideas después de haberse reunido a causa de su identidad de origen. Estamos frente a un grupo ideológico y no frente a un grupo local; pero el empleo del lugar de reunión para designarlo atestigua que las doctrinas son todavía demasiado poco precisas para poder caracterizarlo.

Al lado de los factores locales y de los factores ideológicos, hay que abrir paso igualmente al interés. Algunos grupos tienen un carácter más o menos claro del Sindicato de Defensa Parlamentaria. La preocupación por la reelección desempeña naturalmente un gran papel: jamás desaparece completamente de los grupos parlamentarios, incluso en los llegados a la madurez. Evidentemente, las técnicas de escrutinio de lista y la representación proporcional refuerzan esta tendencia natural: en algunos países (Suiza, Suecia), la formación de los primeros grupos parlamentarios realmente organizados coincide con la adopción del sistema proporcional. La esperanza de un puesto ministerial es igualmente un factor importante de coagulación de las energías parlamentarias: varios grupos del centro en las asambleas francesas no son otra cosa que coaliciones de “ministrables”.

Finalmente hay que creer a Ostrogorski, la corrupción tuvo un importante papel en el desarrollo de los grupos parlamentarios británicos. Durante mucho tiempo, los ministros ingleses se aseguraban sólidas mayorías no comprando los votos, sino las conciencias de los diputados. Esto era casi oficial: existía en la Cámara una misma taquilla en donde los parlamentarios iban a cobrar el precio de su voto en el momento de escrutinio. En 1714 se estableció el puesto de “secretario político” de la Tesorería para asumir esas operaciones financieras; dicho secretario fue llamado muy pronto *patronage secretary* porque disponía la nominación de los empleos de gobierno a título de corrupción. Distribuyendo así el maná gubernamental a los diputados de la

mayoría, el *patronage secretary* vigilaba de cerca sus votos y sus discursos: se convertía para ellos en el hombre del látigo, *The Whip*.² Una disciplina severa se instaló así progresivamente en el partido mayoritario. Por la fuerza de las cosas, la minoría acabó por adoptar, para defenderse, una disciplina análoga, aunque basada en otros métodos. Más tarde, habiéndose depurado progresivamente las costumbres parlamentarias, la estructura de los grupos parlamentarios, con su fuerte organización y la autoridad de los *whips*, sobrevivió a las razones que le habían hecho nacer.³

Origen electoral. En Italia, el sistema Hiolitti parece haber dislocado, por lo contrario, a los grupos parlamentarios en vías de formación y acentuado el carácter personal de las luchas políticas. La aparición de comités electorales en el país está directamente ligada a la extensión del sufragio popular que hace necesaria la organización de nuevos electores. La adopción del sufragio universal, por ejemplo, trajo el crecimiento de los partidos socialistas a principios del siglo XX, en la mayoría de los países europeos. Sin embargo, este agrandamiento mecánico del sufragio no es el único factor de nacimiento de comités: el desarrollo de sentimientos igualitarios y la voluntad de eliminación de las élites sociales tradicionales es otro factor, sin el que el primero no actuaría.

Tomemos un régimen político de sufragio muy restringido: la Francia de la restauración o Inglaterra antes de 1832, por ejemplo; no se necesitan a los comités aquí para organizar electores que son, al mismo tiempo, lo bastante evolucionados socialmente y lo bastante poco numerosos como para seleccionar directamente entre los candidatos, fuera de cualquier presentación de un partido: la elección tiene lugar, de cierta manera entre gente “bien”, entre personas del mismo mundo, que se conocen recíprocamente más o menos. Desde luego, a veces, existen comités electorales en un régimen de sufragio limitado, pero desempeñan un papel muy reducido. Supongamos ahora que el sufragio se amplía bruscamente; si no se crean o se desarrollan al mis-

² Etimológicamente *whip* significa “látigo”; en el lenguaje de la cacería, designa a los monjes provistos de látigo, que dirigen a la jauría hacia la bestia perseguida.

³ Sería interesante investigar si el sistema británico no fue empleado en otros países y si la corrupción parlamentaria no ha engendrado, bien por acción o por reacción, un refuerzo de la organización interior de los grupos de diputados.

mo tiempo comités activos, capaces de canalizar la confianza de los nuevos electores, los sufragios de éstos van a dirigirse inevitablemente hacia los únicos candidatos que conocen un poco, es decir, las élites sociales tradicionales. Así en las elecciones para la Asamblea Nacional de 1871 en Francia, en las que el sufragio se hacía bruscamente libre después de veinte años de candidatura oficial, a pesar de que los partidos ya no existían, se vio a la gran masa de votantes dirigirse a los grandes propietarios de las circunscripciones rurales: fue la “República de los Duques”. La creación de los comités electorales tiende a ser, pues, una iniciativa de izquierda, porque con base en ellos se trata de dar a conocer nuevas élites capaces de competir en el espíritu de los electores con el prestigio de las antiguas. Pero la derecha tiene que seguir necesariamente el ejemplo para intentar conservar su influencia: este fenómeno de contagio de la izquierda se encontrará a menudo en el análisis de la estructura de los partidos.

El mecanismo preciso de la creación de un comité electoral es difícil de describir si quiere uno atenerse a principios generales, pues las circunstancias locales desempeñan aquí un papel preponderante. A veces es el candidato mismo quien agrupa a su alrededor a algunos amigos fieles: en Inglaterra, por ejemplo, era mal visto que un candidato se presentara solo al sufragio popular; era forzoso para él decidir a algunos amigos a garantizar su iniciativa, el comité conserva entonces un carácter bastante facticio: en el siglo XIX muchos comités no tenían otro origen. Otras veces, por lo contrario, un pequeño grupo de hombres se reunía para presentar un candidato y ayudarlo en su campaña: a título de ejemplo citaremos el comité formado en 1876 en el 6o. Distrito de París, por un grupo de estudiantes, al que se habían unido algunos obreros para sostener la candidatura de Emile Acollas, profesor de la Facultad de Derecho, que fue el primer candidato socialista en la Tercera República. Muy a menudo, es una asociación ya existente la que suscita la creación de un comité: durante la Revolución francesa, las “sociedades de pensamiento” desempeñaron un papel activo en las elecciones; en 1848, muchos clubes populares hicieron lo mismo; en Estados Unidos, la acción electoral de los clubes locales fue importante en los inicios de la Unión. Frecuentemente, los periódicos son también iniciadores de comités electorales: conocemos la influencia del *National* y de la *Réforme* en Francia, en 1848.

Circunstancias particulares han favorecido a veces el nacimiento de los comités electorales: el Sistema de Registro de Electores adoptado por la ley Inglesa de 1832, por ejemplo, confiaba el establecimiento de las listas electorales a los inspectores de los pobres de las parroquias, que eran agentes fiscales muy poco capacitados para este trabajo, pero los reclamos de los particulares eran ampliamente admitidos; de manera que la iniciativa privada desempeña un gran papel. Sólo que fue evidentemente lenta en impulsarse, teniendo en cuenta que la ley había previsto un derecho de registro de un chelín que mucha gente no tenía deseos de pagar. También se multiplicaron rápidamente asociaciones de registro (*Registration Societies*) en relación con los candidatos, para facilitar las operaciones de inscripción e inclinar a los electores a someterse a ellas. El movimiento fue desencadenado por los liberales, pero fue seguido con bastante rapidez por los conservadores. En un principio, las *Registration Societies* no se ocuparon de la designación de candidatos, que conservan toda su libertad; pero penetraron en ese campo a medida que fueron creciendo.

En Estados Unidos, los comités electorales gozaron igualmente de circunstancias especiales. Siendo electivas en gran número de funciones públicas, el sufragio popular se habría visto desamparado si no hubiera sido guiado por un organismo de selección. Por otra parte, haciéndose en esos países la elección presidencial por mayoría de votos relativa, la intervención de comités bien organizados era indispensable para evitar cualquier división de votos. Además, la irrupción continua de emigrantes introducía constantemente en el cuerpo electoral una masa de recién llegados, absolutamente ignorantes de la política norteamericana: era necesario que sus votos fueran canalizados hacia candidatos que lo ignoraban todo, salvo que eran recomendados por el comité. Finalmente, el establecimiento a partir de Jackson del “Sistema de Despojos”, que atribuía al partido vencedor todos los puestos de funcionarios, iba a poner a la disposición de los comités poderosos medios materiales: así como la corrupción reforzó en Inglaterra la estructura de los grupos parlamentarios, consolidaba en Estados Unidos la de los comités electorales.

Una vez nacidas estas dos células madres, grupos parlamentarios y comités electorales, basta con que una coordinación permanente se establezca entre éstos y que lazos regulares los unan a aquéllos, para que nos encontremos frente a un verdadero partido. Generalmente, es

el grupo parlamentario quien desempeña el papel esencial en esta última fase. En la cima, el grupo coordinaba la actividad de los diputados; pero cada uno de ellos se esforzaba, por otra parte, por estrechar sus lazos con su propio comité electoral, del que dependía la futura renovación de su mandato: de suerte que los diversos comités se vieron federados indirectamente por la colaboración de sus elegidos en el seno del grupo parlamentario. Basta entonces que esas relaciones pasen del plano personal al institucional para que se extienda oficialmente el acta de nacimiento de un partido. Pero este registro jurídico es menos importante que su encadenamiento práctico.

Una vez que ha nacido la primera preocupación del partido, consiste normalmente en suscitar la creación de comités electorales en las circunscripciones donde todavía no los posee. En la segunda etapa, la creación de comités en circunscripciones no representadas en la Cámara entraña habitualmente el establecimiento de un estado mayor del partido distinto del grupo parlamentario. El partido se aleja de sus orígenes (aunque conserve profundamente su huella). Tiende entonces aparecerse a los partidos del segundo tipo, menos cercano por su estructura al mecanismo electoral y parlamentario, porque han sido engendrados fuera de él: los partidos de creación exterior.

1.2. Origen exterior de los partidos

En un número bastante grande de casos, el conjunto de un partido es establecido esencialmente por una institución ya existente, cuya actividad propia se sitúa fuera de las elecciones y del parlamento. La distinción de los partidos de creación exterior y de los partidos de creación electoral y parlamentaria no es rigurosa: caracteriza tendencias generales más que tipos netamente separados, de manera que su aplicación práctica es a veces difícil.

Muy numerosos y variados son los grupos y las asociaciones que provocan el nacimiento de un partido político. No se trata de trazar una lista limitativa; daremos simplemente algunos ejemplos. El de los sindicatos es el más conocido; muchos partidos socialistas han sido directamente creados por ellos, conservando además por más o menos tiempo el carácter de “brazo secular” en materia electoral y parlamentaria. El Partido Laborista Británico es el más típico: nació des-

pués de la decisión tomada por el Congreso de las Trade-Unions de 1889 de crear una organización electoral y parlamentaria (moción Holmes). Si bien es cierto que ya existía un “Partido Laborista Independiente”, dirigido por Keir Hardie y, sobre todo, por un grupo de intelectuales socialistas, la “Sociedad Fabiana”; y que ambos desempeñaron un papel importante en la adopción de la moción Holmes (miembro del Partido Laborista Independiente), la acción decisiva fue de los sindicatos, de este modo el partido permanece en estrecha dependencia hacia ellos.⁴

James Bryce propuso justamente distinguir dos categorías de partidos socialistas: los partidos obreros, creados por los sindicatos y los partidos socialistas propiamente dichos, creados por parlamentarios e intelectuales, siendo los segundos más teóricos y menos realistas que los primeros.

La acción de la Fabian Society en el nacimiento del Partido Laborista ilustra, por otra parte, la influencia de las sociedades de pensamiento (como se decía en el siglo XVIII) y de las agrupaciones de intelectuales en la génesis de los partidos políticos. Conocemos el papel de las asociaciones de estudiantes y de los grupos universitarios en el siglo XIX en Europa y la aparición de los primeros partidos de izquierda. Igualmente la francmasonería parece haber participado en la génesis del Partido Radical de Francia y de los diversos partidos liberales en Europa: en Bélgica su intervención es muy clara; el gran maestro de la masonería Defacqz había fundado en 1841 una asociación política, L'Alliance, que dio origen a sociedades provinciales a través del país a las que convocó a un Congreso en 1846, en el Hotel de Ville de Bruselas reuniendo a 320 delegados, que presidido por Defacqz decidió el establecimiento de asociaciones liberales permanentes en los cantones.⁵

Los ejemplos de creación de un partido político por un cenáculo intelectual serán igualmente numerosos; pero es muy raro que el partido encuentre luego una base popular que le permitiera obtener el éxito en un sufragio universal. El fracaso reciente en Francia del Rassemblement Democratique Revolutionaire, intentado por Jean-Paul

⁴ Aquí, se mide la influencia del origen sobre la estructura. A mayor abundamiento véase D. Montero Zendejas, *Estado, democracia y partido*, México, Costa Amic, 1979.

⁵ Cfr. D. Montero Zendejas, *Estado, democracia y partido*, México, Costa Amic, 1973.

Sartre y algunos escritores de izquierda, es un ejemplo de ello: esta forma de creación de los partidos correspondería más bien a un régimen de sufragio limitado.

A la influencia de los sindicatos obreros en la creación de los partidos, habría que unir la de las cooperativas agrícolas y los grupos profesionales campesinos. Si bien los partidos agrarios han tenido menos desarrollo que los partidos laboristas, han manifestado sin embargo una gran actividad en algunos países, especialmente en la democracias escandinavas, en Europa central, en Suiza, en Australia, en Canadá e incluso en Estados Unidos. Se trata a veces de simples organismos electorales y parlamentarios, de acuerdo con el primer tipo descrito (en Francia, por ejemplo). En otros lugares, por lo contrario, se acercan al mecanismo de nacimiento del Partido Laborista Británico: los sindicatos y agrupaciones agrícolas deciden la creación de un organismo electoral, o se transforman directamente en partido.

La influencia de la Iglesia y las sectas religiosas, por lo contrario, sigue siendo grande. En los Países Bajos el Partido “Antirrevolucionario” fue construido por los calvinistas para oponerse al Partido Conservador Católico; en 1897 los protestantes más intransigentes crean el partido “Cristiano Histórico” para protestar contra la colaboración de católicos y antirrevolucionarios. Organizaciones católicas, cuando no el mismo clero, intervinieron directamente en la creación de partidos cristianos de derecha, nacidos antes de 1914 y en la aparición contemporánea de los partidos demócrata-cristianos. En Bélgica, la intervención de las autoridades religiosas fue determinante para el desarrollo del Partido Conservador Católico para reaccionar contra las “Leyes funestas” de 1879 sobre la enseñanza laica. Para proteger la educación religiosa, el clero suscitó la creación de “comités escolares católicos” en todo el país, que provocaron el retiro de niños de las escuelas públicas y la multiplicación de las escuelas libres. Estos comités se transformaron en las secciones locales del Partido Católico, que se convirtió en uno de los más fuertemente organizados en Europa. La influencia de la Iglesia parece haber sido menos directa en la creación de los partidos demócrata-cristiana en 1945. En Francia, por ejemplo, las autoridades eclesiásticas no tomaron la iniciativa, sin embargo, el papel catalizador fue de la Asociación Católica de la Juventud Francesa (ACJF) y sus diferentes filiales especializadas (Juventud Obrera Cristiana, Juventud Estudiantil Cristiana, Juventud Agrícola Cris-

tiana). Si bien no hubo intervención de la ACJF como cuerpo, de ella salieron los principales cuadros y militantes del partido a escala nacional y local. En Italia, al igual que en Alemania, la intervención del clero a menudo ha sido más directa.

Las asociaciones de antiguos combatientes también deben citarse como “organismos exteriores” capaces de engendrar partidos. Su papel fue grande, después de la guerra de 1914 en el nacimiento de partidos fascistas o seudofascistas: conocemos la influencia de los antiguos cuerpos-francos del Báltico en el nacionalsocialismo y de los antiguos grupos de combatientes italianos sobre el fascismo. Un fenómeno aún más claro se produjo en Francia en 1936, cuando la asociación de antiguos combatientes “Cruces de fuego” se transformó en el Partido Social Francés. Es verdad que dos años antes las Cruces de fuego habían perdido parcialmente el carácter de una agrupación de antiguos camaradas de guerra para revestir el de una liga, en la acepción del vocabulario político francés.

Como los partidos, las “ligas” son asociaciones con fines políticos, a diferencia de otros “organismos exteriores” estudiados hasta ahora; pero no emplean los mismos medios para alcanzar sus fines. Los partidos actúan siempre en el terreno electoral y parlamentario, si no exclusivamente, al menos si muy ampliamente. A diferencia de los partidos, las ligas no presentan candidatos a elecciones y no tratan de agrupar diputados, son únicamente máquinas de propaganda y agitación. Por su naturaleza, las ligas son violentamente antiparlamentarias, se niegan a jugar el juego democrático, a diferencia de los partidos fascistas y comunistas; cuya doctrina es igualmente antiparlamentaria pero se sirven del Parlamento para conquistar el poder. El proceder de una “liga” se traduce en un método político primitivo pues, evidentemente, es mucho más eficaz en una democracia utilizar los métodos electorales para destruir el régimen que actuar desde fuera. La evolución natural de las ligas es transformarse en partidos extremistas: de hecho algunos de éstos han tenido el carácter de ligas antes de convertirse en verdaderos partidos, especialmente el Partido Fascista Italiano.

La influencia de las sociedades secretas y agrupaciones clandestinas puede unirse a la de las ligas en la formación de los partidos. Se trata, en ambos casos, de organismos con fines políticos que no actúan en el terreno electoral y parlamentario, las primeras porque no

quieren y las segundas porque existe una prohibición legal (como se ve, nuestra definición no incluye a la francmasonería, que no es secreta propiamente hablando, sino discreta). Cuando la prohibición legal desaparece, las agrupaciones clandestinas tienden a transformarse en partidos. Así, los movimientos de resistencia de 1945 de numerosos países ex ocupados, trataron de convertirse en partidos sin lograrlo en la mayoría de los casos; sin embargo, el Movimiento Republicano Popular en Francia y todavía más el Partido Demócrata Cristiano en Italia pueden considerarse en bastante medida como salidos de antiguas organizaciones clandestinas. El Partido Comunista de la URSS no tiene otro origen, pasó en 1917 de la ilegalidad al poder conservando considerables rasgos de su organización anterior, que más tarde fueron introducidos en todos los partidos comunistas del mundo, reorganizados sobre el modelo del primero.⁶

Esta enumeración de diversos “organismos exteriores” que provocan la creación de un partido político no puede hacer olvidar, finalmente, las intervenciones de grupos industriales y comerciales: bancos, grandes empresas, alianzas industriales, sindicatos patronales, etc. Desgraciadamente es muy difícil pasar aquí de la etapa de generalidades a hipótesis, pues esta intervención se rodea siempre de una gran discreción. En la *Enciclopedia of Social Sciences*, F. H. Underhill muestra el papel del Banco de Montreal, del Grand Trunk Railway y del Big Business de Montreal, en general, en el nacimiento del Partido Conservador Canadiense en 1854. Influencias semejantes podrían encontrarse, sin duda, en el origen de casi todos los partidos de derecha; pero en este aspecto casi nunca se dispone de algo más que presunciones (serias, por lo demás), no de pruebas; serían necesarias investigaciones particularmente delicadas para precisar las formas y los grados de los grupos capitalistas en la génesis de los partidos políticos.

⁶Una vez más hay que comprobar la influencia de la génesis de un partido sobre su estructura definitiva. En el caso del comunismo, es verdad que el mantenimiento de la organización clandestina se justifica, también, por la posibilidad de recobrar rápidamente la estructura de grupo secreto si las percusiones gubernamentales obligan a hacerlo.

1.3. Diferencias existentes entre los partidos de creación exterior y de creación parlamentaria y electoral

Sea cual fuese su origen, en el devenir de su historia y de la legitimación del poder, los partidos políticos de creación exterior presentan un conjunto de caracteres que los opone bastante a los partidos engendrados en el ciclo electoral y parlamentario.

En primer lugar, los partidos engendrados en el ciclo electoral y parlamentario son generalmente más centralizados que los partidos políticos de creación exterior; los primeros nacen, en efecto, partiendo de la cima, mientras los segundos parten de la base. En los unos, los comités y secciones electorales se establecen bajo el impulso de un centro ya existente, que puede reducir, pues, a su gusto su libertad de acción; en los otros por el contrario, son los comités locales preexistentes los que crean un organismo central para coordinar su actividad y limitan, en consecuencia, sus poderes a fin de conservar el máximo de autonomía. El carácter más o menos descentralizado de la institución exterior que crea el partido influye evidentemente en el grado de descentralización de éste: los partidos laboristas por ejemplo son menos descentralizados que los partidos comunistas; los partidos creados por grupos capitalistas son menos centralizados que los partidos laboristas, etc. A pesar de todo, la coincidencia general sigue existiendo entre los partidos de creación externa y el carácter descentralizado. Por motivos análogos, los partidos de creación exterior son generalmente más coherentes y más disciplinados que los partidos de creación parlamentaria y electoral. Los primeros disponen, en efecto, de una organización ya existente que relaciona naturalmente a todas sus células de base; los segundos se ven obligados a establecer sus vínculos totalmente, sin más punto de partida que la coexistencia de algunos diputados en el seno de un mismo Parlamento.

La influencia del grupo parlamentario es igualmente muy diferente en ambos tipos de partidos. Para los de creación electoral y parlamentaria, los diputados desempeñan un papel esencial, bien porque constituyen colectivamente el organismo dirigente, bien porque figuran individualmente en gran número en un comité director distinto en teoría del grupo parlamentario. Esta preponderancia de los elegidos se explica fácilmente por el mecanismo de nacimiento de partido, en el que los diputados han tenido un papel preponderante. Los partidos de

creación exterior, por el contrario, se han constituido fuera de su intervención; se comprende, pues, que su influencia es siempre menor. De hecho, se observa generalmente en estos partidos una desconfianza más o menos reconocida respecto al grupo parlamentario y una voluntad más o menos clara de someterlo a la autoridad de un comité director independiente de él. Desde luego muchos factores explican éste fenómeno: puede comprobarse, por ejemplo, que se manifiesta en todos los partidos socialistas, sean de creación parlamentaria, como en Francia, o de creación exterior, como en Inglaterra. Pero este ejemplo no debilita la observación anterior, por el contrario: ¿no es sorprendente notar que la influencia práctica del grupo parlamentario está mucho más desarrollada en el Partido Socialista Francés que en el *Labour Party*? ¿Y todos los partidos socialistas no sufrieron más o menos, incluso los más cercanos al ciclo electoral y parlamentario, la influencia de elementos exteriores? Entre los factores que determinan la influencia de los diputados sobre el partido, su origen es fundamental.

Además es necesario ampliar este debate: es la vida del partido en su conjunto la que lleva la marca de su nacimiento, y la actitud hacia los elegidos no es más que una manifestación particular de la importancia general que se da a la actividades electorales y parlamentarias en relación con las demás. Así para el partido radical en Francia, por ejemplo, se trata antes que nada de conquistar el máximo de asientos parlamentarios; para el Movimiento Republicano Popular lo esencial es, por el contrario, promover ciertos valores espirituales y morales de la vida política, lo que da a la acción educativa un papel tan importante como el de los combates electorales; para el partido comunista, finalmente, estos no son más que un elemento, a veces muy secundario, de una estrategia de conjunto que está dirigida a la toma completa del poder y a su ejercicio totalitario.

Desde luego, las diferencias de origen no explican por sí solas estas diferencias; pero su influencia no es discutible. Resulta de esto que el desarrollo de los partidos de origen exterior, incluso apegados doctrinariamente al sistema parlamentario, implica, pues, cierto desapego de hecho (a menudo inconsciente y rechazado) con respecto a los parlamentos y a las elecciones, contrario de creación electoral y parlamentaria para los cuales conquistar asientos en las asambleas políticas es lo esencial de la vida del partido, su razón de ser y el fin supremo de su existencia.

Esta observación es tanto más grave cuanto que la creación electoral y parlamentaria parece corresponder a un tipo antiguo y la creación exterior a un tipo moderno. Hasta 1900, la mayoría de los partidos políticos fueron engendrados por el primer método.⁷ A partir del nacimiento de los partidos socialistas a principios del siglo XX, la creación externa se hace regla y la creación parlamentaria aparece como excepción.⁸ Hay que considerar aparte el caso de países nuevos desde el punto de vista democrático, es decir, de los países en que las asambleas políticas y el sufragio universal comienzan apenas a funcionar realmente, aquí el desarrollo de los partidos está de acuerdo generalmente con el primer tipo descrito. Esto no contradice la afirmación anterior sino que, por el contrario, la comprueba, mostrando que la creación electoral y parlamentaria de partidos corresponde a una fase determinada de la evolución democrática: la del establecimiento progresivo del sufragio universal (en la práctica y no sólo en los textos jurídicos precediendo éstos generalmente a aquéllos); se trata entonces de organizar progresivamente a una masa de electores nuevos, el desarrollo de comités provee naturalmente de esto. Pero una vez terminada esta primera fase, una vez que ya se han constituido sólidamente los partidos, la aparición de nuevos partidos tropieza con la barrera de los antiguos; no basta entonces con iniciativas locales y separadas para romperla ya que no pueden superar el marco en que han nacido y son incapaces de engendrar un verdadero partido nacional. En estos términos: el primer tipo descrito corresponde a la creación de partidos políticos en un país donde no existe todavía un sistema de partidos organizado. Desde que un sistema semejante funciona, el segundo modo de creación se impone casi siempre.

1.4. Desarrollo de los partidos políticos

Los partidos políticos son el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial. El mundo bur-

⁷ A parte de la influencia de la Iglesia sobre algunos partidos católicos (sobre todo el Partido Conservador Belga), la de los grupos industriales y la francmasonería sobre algunos partidos liberales, se revelan muy pocas intervenciones exteriores antes del nacimiento de los partidos socialistas a principios del siglo XX.

⁸ El ejemplo reciente del partido Republicano de la Libertad en Francia y de su fracaso, ilustra el carácter insólito de tal procedimiento en la época contemporánea.

gués, posterior a las Revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización política que sustituyeran a las estamentarias o corporativas por nuevos modos de organización, dependientes de grupos políticos organizados en el parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política. Estas reglas serían de carácter electoral y tendrían un sentido distinto al llamado mandato directo (y en ocasiones vitalicio) de los representantes respecto de sus representados; tal mandato quedó sustituido por el representativo, con el cual el diputado ya no es considerado representante exclusivo de su distrito, sino de toda la nación, y deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de sus electores.

La sociedad libre que surgió después de la quiebra de los estamentos y las corporaciones, precisaba de organizaciones que fueran funcionales en el nuevo estado de cosas. La división entre la sociedad civil como ámbito de la libertad de la persona —dotada de derechos inherentes— y la sociedad política o Estado exigía canales de comunicación que articularan intereses entre una y otra. Los cauces de intercambio fueron el parlamento, los partidos políticos y la opinión pública.

En el Estado liberal o decimonónico la relación entre los ciudadanos con derecho al voto y los gobernantes era directa. Por lo tanto, el control que los ciudadanos ejercían sobre sus mandatarios se agotaba en el momento electoral. En dicho Estado los partidos tenían escasa importancia, no existía aún el sufragio universal, sino el censatario, donde sólo unos cuantos podían votar, por lo que no había necesidad de grandes organizaciones que articularan y aglutinaran intereses con fines político-electorales. El Estado liberal se caracterizaba por la contraposición tajante entre Estado y sociedad, por el individualismo y la atomización del poder, y sobre todo por la idea, hoy puesta de nuevo en circulación, del Estado mínimo o gendarme, encargado de vigilar el respeto de las reglas del intercambio de la propiedad y de dotar de seguridad jurídica a tales intercambios. Los partidos fueron en él entidades embrionarias o, a lo sumo, partidos de notables. Se trataba de asociaciones locales, sin reconocimiento o regulación legal, promovidas por candidatos al parlamento o por grupos de la burguesía que combatían por la ampliación del sufragio, o que en ocasiones representaban grupos de interés. Tales círculos agrupaban un número restringido de personas y funcionaban casi exclusivamente durante los periodos electorales. El partido era una simple maquinaria provisio-

nal, sin programa político alguno y sin disciplina u organización de carácter permanente. La ampliación del sufragio y los procesos democratizadores de finales del siglo XIX y principios del XX, trajeron consigo los partidos de masas y, con ellos, los procesos de su reconocimiento legal y constitucional.

El Estado de partidos es consecuencia principalmente de los partidos de masas y de las luchas políticas por la extensión del sufragio, así como de los cambios en la estructura parlamentaria y electoral de muchos países europeos. La noción de Estado de partidos es de origen alemán, y obedece a la preocupación de algunos autores germanos por la crisis parlamentaria y por la dependencia del diputado respecto de su partido mediante el llamado mandato imperativo, que exigía del representante popular –como aún sucede en muchos países– una fuerte disciplina a las decisiones tomadas en la cúpula del partido.

El Estado de partidos tiene seguidores y detractores. Según algunos autores, sólo el potencial de organización de los partidos políticos puede evitar que las modernas democracias dejen de estar movidas por vaivenes emocionales y sin sentido que las hagan caer en el desamparo, la desintegración y la demagogia. Puede existir un Estado de partidos no democrático, pero aquel que sí lo es se opone al Estado de privilegios o de clases. Es un Estado abierto a toda la comunidad popular y tiene la posibilidad de defender la democracia contra la demagogia u otras formas de organización política o social, inaceptables para el respeto a los derechos de los individuos.

Kelsen entendió que en el Estado de partidos, la voluntad general o del Estado se mueve en la línea de conciliación entre los intereses de los distintos partidos; los partidos son órganos del Estado que exigen su constitucionalización para promover su democracia interna y rechazar toda tendencia oligárquica que se produzca en el interior de la organización partidaria. Para Radbruch, la democracia real no se compone de individuos, sino de partidos, y de ellos emanan los demás órganos del Estado. Según él, el rechazo al Estado de partidos viene dado más por la defensa del autoritarismo que por el individualismo a ultranza del Estado liberal. El Estado de partidos dice, es la forma de Estado democrático de nuestro tiempo, y sin la mediación de organización de los partidos sería imposible la formación de la opinión y la voluntad colectivas.

Sobre los detractores debemos mencionar que, para autores como Schmitt, el Estado de partidos implica que las principales decisiones políticas no son tomadas en el parlamento mediante el ejercicio de la razón y el debate de las ideas, sino por los dirigentes del partido, que obligan a sus diputados y demás funcionarios de elección popular a seguir los mandatos de éste. Las condiciones del actual Estado de partidos llevaron a Robert Michels a elaborar su famosa Ley de Hierro de la oligarquía, que alude a la burocratización del partido y a la ausencia de democracia interna en su seno, lo que constituye, entre otras cosas, una de las razones del descrédito moderno de los partidos y de la llamada crisis de éstos.

Los partidos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, aunque su estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la antigüedad lanzan contra ellos sus detractores. Los partidos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero los nacionales. Su función es por tanto ambigua, pero indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único, que generaliza artificialmente intereses particulares. Por el contrario, los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.

Por su carácter ambiguo, en suma, los partidos políticos no siempre han sido bien aceptados, y diríamos que su inclusión en el pensamiento político se dio lentamente. La aparición de los partidos políticos en la era moderna, tiene su fundamento filosófico en los teóricos de la democracia. Sin embargo, algunos pensadores ortodoxos del liberalismo en sus orígenes tendían a excluir la concepción misma de partido como organización intermedia entre el Estado y la sociedad civil, el principio liberal de autonomía moral del individuo ideada por Kant y la idea de solidaridad social (nacional) de ciudadanos iguales ante la ley no permitía su admisión.

Más aún, debe señalarse que muchos de los regímenes que se arroparon bajo la filosofía del liberalismo, en un principio establecieron sistemas electorales de voto censatario (en razón de los ingresos de los ciudadanos) e indirecto (por medio de representantes), como suce-

dió en México en algunas constituciones del siglo XIX, lo cual representaba verdaderas restricciones al ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos y por lo tanto al desarrollo de los partidos políticos.

Los partidos políticos nacieron también ligados al asambleísmo y al concepto de representación política. La representación al igual que el de partido es una idea de la Edad Moderna. Los antiguos griegos carecían de una palabra similar, a pesar de que elegían a algunos servidores públicos y en ocasiones enviaban embajadores-actividades. Los romanos disponían de la palabra *representare*, sin embargo, no la aplicaban a los seres humanos que actúan por otros, o a las instituciones políticas. Su uso comienza a hacer su aparición en el latín en los siglos XIII y XIV, y más tarde en el inglés, a medida que las personas enviadas a participar en los concilios de la Iglesia o el Parlamento inglés empezaron a ser vistas como representantes.

A lo largo del siglo XIV, la representación de la burguesía se elevó del plano municipal al nacional, y comienzan a desarrollarse en Europa las “asambleas de Estados”, que en cada país adoptaron diversos nombres; Estados generales, Dieta, Cortes, Parlamento. En algunas naciones la representación nace como una idea de representación estamental de la sociedad (por sectores), como en Francia y en Escandinavia y no como una representación de ciudadanos. Mauricio Merino, precisa esta tesis al señalar:

Hasta antes de las Revoluciones de Independencia de Estados Unidos y las ideas surgidas de la Revolución francesa, no existía la representación democrática en el sentido que ahora le damos a la palabra, sino otra de carácter orgánico; se representaban los grupos organizados por medio de su oficio, de sus actividades profesionales, frente al poder estatuido, la representación tampoco estaba asociada a las tareas de gobierno; lo que se representaba, en todo caso, era la voluntad de ciertos grupos estamentales para obtener los favores del príncipe soberano.

Se puede afirmar de acuerdo a los datos que poseemos, que la representación y las elecciones surgieron antes que los partidos políticos, ya que en sus orígenes éstos fueron rechazados por pensadores y líderes políticos.

Entre los que se opusieron a la concepción de partido, destaca, Jean-Jacques Rousseau, quien en su libro *El contrato social*, expresó

claramente su oposición a las formaciones políticas como elementos deformadores de la voluntad general, señaló que:

Quando se forman fracciones, asociaciones parciales a expensas de la grande, la voluntad de cada una de esas asociaciones resulta general en relación a sus miembros y particular respecto al Estado. Entonces puede decirse que no hay tantos votantes como hombres, sino sólo tantos votantes como asociaciones. Las diferencias se han vuelto menos numerosas y dan un resultado menos general. En fin, cuando una de estas asociaciones es tan grande que domina a todas las demás ya no tenemos como resultado una suma de pequeñas diferencias, sino una diferencia única, entonces no hay voluntad general, y la opinión que prevalece no es más que una opinión en particular.

En la Convención Americana de 1787, se consideró también a las fracciones como causa de la ruina de las repúblicas. James Madison (1751-1836), en *El Federalista*,⁹ mostró también su aversión a las mismas.

George Washington llegó a expresar también en su célebre discurso de despedida (*Farewell Address*) su recelo ante los partidos políticos, señaló:

Quando se piensa en lo que podría destruir nuestra Unión, no se puede olvidar, ni dejar de estar gravemente preocupados por los inconvenientes que produce la división geográfica de los partidos: partidos del norte y del sur, del Atlántico y del oeste. División que, en ocasión a la designación de mandatarios, puede dar lugar a que se produzca una verdadera divergencia de intereses de carácter localista. La eficacia y la duración de nuestra Unión requieren de un gobierno para el todo.”

Napoleón expresó también su oposición a los partidos, señalando: “Gobernar por medio de un partido es colocarse tarde o temprano bajo su dependencia. Jamás caeré en ese error. Yo soy nacional” (Gerard: Napoleón. Museo de Versalles).

Históricamente el surgimiento de los partidos aparece ligado a la Edad Moderna. La modernización es el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales, económicos y políticos que se establecieron en Europa occidental y en América del Norte, desde el siglo XVII hasta el siglo XIX a América del Sur y a los continentes asiático y africano.

⁹ Cfr. Madison en D. Montero Zendejas, *Derecho político mexicano*, México, Trillas, 2010.

Dentro de las características políticas del proceso de modernización se ha señalado la decadencia de la legitimación tradicional de los gobernantes, con respecto a poderes ajenos a la propia sociedad (Dios, la razón) y por el establecimiento de algún tipo de responsabilidad de los gobernantes respecto a los gobernados.

En la esfera organizativa, la modernización se caracteriza por el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones, con funciones específicas de la más diversa índole (económicas, políticas, sociales, culturales), entre las cuales se distinguen los partidos políticos; con el fin de movilizar recursos hacia determinados objetivos sociales, producir legitimidad y apoyo político a los gobernantes y articular las demandas de la sociedad frente al gobierno.

Otra de las características del Estado moderno es la legalización de la mayoría de las relaciones sociales. El surgimiento del Estado-nación que sustituye a las formas premodernas de Estado (clanes, tribus y feudos), hace necesaria la creación de órganos (federales, estatales y regionales) que dotados de una personalidad jurídica propia y representando la soberanía del pueblo, actúen a nombre y cuenta de ésta. Los partidos políticos en este escenario aparecen como un medio para dotar a esos órganos del Estado, de funcionarios públicos que representan a los diferentes niveles del Estado, sustituyendo la idea del absolutismo que hizo famosa Luis XIV que señalaba “el Estado soy yo.”

José La Palombara señala que “El partido político es al mismo tiempo efecto y condición del empuje hacia la modernización. Supone resueltas ciertas cuestiones previas: económicas (paso de la economía de subsistencia a la economía de mercado), sociales (comienzo de la alfabetización, medios de información y de transporte, comienzo de la homogeneidad social, principalmente mediante la urbanización); por último, culturales y políticas (un poder central, una cierta voluntad y capacidad de realizarse)”.¹⁰

Señala Maurice Duverger que los partidos políticos nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones y la representación; aparecieron primero bajo la forma de comités electorales, encargados a la vez de conseguir para un candidato el patronazgo de notabilidades y de reunir fondos necesarios para la campaña. Precisa que también se observó en el marco de las asambleas el desarrollo de grupos

¹⁰ Cfr. D. Montero Zendejas, *Democracia, Estado y partido*, México, Costa Amic, 1979.

parlamentarios que agrupaban a los diputados de una misma tendencia para una acción común.¹¹

Apunta Duverger en otro estudio clásico que hacia 1850, ningún país del mundo, con excepción de Estados Unidos, conocía los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra, había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos.

Con la misma opinión que Duverger, Jean Charlot afirma que los primeros partidos se organizan en Estados Unidos a partir de 1828, bajo el doble signo del presidente demócrata Andrew Jackson (1767-1845) y señala que el sistema de partidos norteamericano es el más viejo del mundo.

J. P. Mayer, refiriéndose a los clásicos partidos norteamericanos, señala:

Los demócratas son los descendientes del partido republicano de Jefferson y del partido demócrata de Jackson; es decir, que son originalmente los defensores de los intereses agrarios y están ligados con los derechos de los Estados. Por otra parte, los republicanos mantienen las tradiciones de los federalistas y los *wings*, es decir, están asociados primordialmente con el Este manufacturero, el capitalismo y las sociedades financieras e industriales.

Isidro Morales, señala, refiriéndose a los partidos estadounidenses que las divisiones entre federalistas (Washington y Hamilton) y demócratas (Jefferson y Madison), originaron partidos estables, ya que estas dos tendencias enfrentadas acerca de los poderes que debía tener la Unión, desaparecieron a principios del siglo XX. Apunta que los partidos estadounidenses surgieron con características diferenciales en cada uno de los Estados de la Unión y se ampliaron y consolidaron con la extensión del sufragio. Nacieron con características que aún conservan: escasa unidad interna, poco ideológicos y escasamente coherentes. En realidad, más que dos grandes partidos, en Estados Unidos aún existen 50 partidos demócratas y otros tantos republicanos que se vertebran unitariamente para designar sus candidatos presidenciales.

En Inglaterra, país de las tradiciones parlamentarias los primeros partidos políticos británicos nacieron de las reformas electorales de

¹¹ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1982, p. 273.

1832 y 1867, que ampliando el derecho al sufragio permitió que los estratos industriales y comerciales participaran junto con la aristocracia en la gestión de negocios públicos. Antes de esa fecha no puede hablarse en Inglaterra de partidos propiamente dichos: los dos grandes partidos de la aristocracia surgidos en el siglo XVIII (los *Wings* y los *Tories*) y presentes desde entonces en el Parlamento, no tenían fuera del mismo ninguna relevancia y ningún tipo de organización, se trataba de simples etiquetas detrás de los cuales los representantes de un estrato homogéneo, no dividido por conflictos de interés o diferencias ideológicas sustanciales, sino que se adherían a uno o a otro tan sólo por tradiciones familiares o locales.

En Francia los partidos aparecen después de 1848, durante la Segunda República. No obstante a que la revolución de 1789 había transformado con un sentido democrático las bases de la organización política del Estado, ya que durante ese lapso de tiempo tuvieron vigencia la teoría de la voluntad general de Rousseau que señalaba que para tener el verdadero enunciado de la voluntad general se requería que no existieran sociedades particulares dentro del Estado y que cada ciudadano opinara por sí mismo.

En Alemania, el Partido Social Demócrata Alemán, se funda en 1879. En Japón hasta 1867 se establecieron las bases para su formación. En España no alcanzaron su consolidación hasta la adopción del sufragio universal en 1868.

Jaime Castrejón Diez señala que se pueden identificar, por lo menos tres etapas en la conformación histórica de la idea de partido:

La primera se caracteriza por una falta total de organización interna, en la cual las agrupaciones todavía no pueden definirse como partidos, sino como grupos de ideas e intereses determinados, que luchan políticamente y, en ocasiones, identifican a uno de sus miembros como jefe o conductor. Tal es el caso de las primeras asambleas y parlamentos, en las que el líder se constituía en jefe de una estructura incipiente.

La segunda etapa se conforma con grupos rudimentarios vinculados a la idea de soberanía popular, democracia representativa y sistema constitucional que aparecen a finales del siglo XVIII y empiezan a estructurarse como partidos de notables o comités en las que se reconoce la participación del pueblo en la gestión del poder público.

En la última fase el partido aparece ya como una organización compleja, especializada y masiva, cuyo objetivo central es el triunfo en los comicios y por tanto el partido se conforma en una maquinaria ideológica y electoral.

Señala el prestigiado intelectual mexicano que estas tres fases estuvieron presentes en la conformación de nuestros partidos políticos, cuya historia ha sido muy compleja y en ocasiones misteriosa.

2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO. ¿CRISIS DE LOS PARTIDOS?

2.1 El surgimiento de los partidos políticos en México

El periodo de 1812 a 1911 en la historia nacional estuvo caracterizado por la inestabilidad política. Diversas leyes, bases y circulares electorales fueron expedidas para integrar los congresos constituyentes, los poderes de la nación y los ayuntamientos del país, estableciendo importantes limitaciones para lo que hoy en día podemos entender como elecciones democráticas.

Una de las características de los sistemas electorales empleados en aquella época es que fueron indirectos; es decir, los ciudadanos en asambleas elegían a sus electores primarios; posteriormente, reunidos estos en las cabeceras de partido, nombrarían a los electores secundarios, y al final, éstos, constituyendo un colegio electoral en la capital de su Estado, debían elegir a todos los diputados que al Estado correspondieran, según el censo.

La Constitución de Cádiz (1812) y las leyes electorales de los gobiernos conservadores y centralistas establecieron como característica del voto pasivo (derecho a ser elegido), y activo (derecho a votar) el carácter censatario, es decir, únicamente se adquiriría el derecho si se tenía una determinada renta anual.

En cuanto al desarrollo de partidos políticos en la génesis de la nación mexicana, Jaime Castrejón señala que:

Cuando en 1810 estalla el movimiento armado de independencia, se forman dos clases de partidos políticos: el de los insurgentes, que reúne a la pequeña burguesía y baja burocracia civil, eclesiástica y militar, e identifica su orga-

nización partidista con el nacimiento del Estado nacional, así como con las fuerzas armadas en que se apoya; y el de notables, que respaldaba moral, política y financieramente al movimiento armado de la independencia, aunque dividido en varios grupos clandestinos; entre ellos, dos de gran importancia por su influencia social y su permanencia de 1810 a 1815: los Guadalupes y los Serpentes. Los integrantes de estas organizaciones nunca fueron conocidos a ciencia cierta, sin embargo, algunos fueron identificados por partidarios de la independencia por las autoridades españolas y luego procesados.¹²

Los Guadalupes fue una organización clandestina que colaboró con los insurgentes proporcionándoles información, ayuda material, salvoconductos y otros elementos. También daba ayuda económica a las familias de los sublevados. Su red de colaboradores e informadores se extendía por varias ciudades del país. Entre sus logros estuvo el envío de un retal de imprenta a los sublevados y el rescate de Leona Vicario del Colegio de Belén para conducirla a zona liberada. A la muerte de Morelos decayó la sociedad. Poco después, varios de sus miembros participaron en la creación de las primeras logias masónicas. Consumada la independencia de México con los Tratados de Córdoba y del Plan de Iguala, se instaló una Junta de Gobierno integrada por 38 personas que convocaría a un Congreso Constituyente a fin de elaborar la primera Constitución de México Independiente. Dicha asamblea se instaló el 24 de febrero de 1822 y antes de elaborar el documento constitucional (el 19 de mayo del 22), eligió a Agustín de Iturbide como Emperador.

En dicho Congreso se enfrentarían las dos tendencias o protopartidos que desde entonces y con diferentes denominaciones habrían de disputarse el poder de la nación (los Monarquistas y los Republicanos); el Congreso fue disuelto por órdenes de Iturbide y en su lugar creó la Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso (en proporción a las provincias) y aprobó el veintitrés de enero el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano destinado para regir mientras se expedía la Constitución.

La aprobación de este “reglamento” que establecía como forma de gobierno el de una “monarquía constitucional representativa y hereditaria” pareció constituir el primer triunfo político-constitucional de

¹² Jaime Castrejón Diez, *Ensayos sobre política educativa*, México, INAP, 1986.

los partidarios de la monarquía, sin embargo, al carecer de legitimidad suficiente el órgano legislativo que lo aprobó (la Junta Nacional instituyente), en realidad no llegó a garantizar la estabilidad de la incipiente nación. El 2 de diciembre del mismo año se rebeló en Veracruz Antonio López de Santa Anna quien expidió, un plan político en el que desconocía a Iturbide como emperador, proclamaba la República y pedía la reinstalación del Congreso disuelto para construir la nación que es encontraba en un incipiente estado natural.

A principios de marzo de aquel año, Iturbide reinstaló el Congreso disuelto y ante él abdicó al trono de emperador el diecinueve del mismo mes; el Congreso consideró que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación y declaró nula la sucesión hereditaria del trono e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio.

Señala Luis Javier Garrido, respecto a aquella interesante época:

En los años del efímero imperio iturbidista (1822-1823), las élites dirigentes de aquella época se enfrentaron con vehemencia. Oficiales del ejército, profesionistas y clérigos, comerciantes y terratenientes, se dividieron en dos tendencias políticas: Monarquistas y Republicanos. Esas dos tendencias, que con otras que existían en los países latinoamericanos se agruparon en las primeras organizaciones políticas de México; las logias masónicas. Sin embargo, el éxito de las logias fue transitorio, porque muy pronto se desacreditaron ante las clases dominantes. Tenían en común la falta de un programa definido y de una organización sólida, por lo que los caudillos recurrieron frecuentemente a las armas.¹³

Las fuentes directas que precisen la fecha y los lugares de la formación de las logias masónicas (el partido escocés y el yorkino) son contradictorias. José María Luis Mora señala sobre este tema que:

El partido escocés nació en México en 1813, con motivo de la Constitución española que se había publicado un año antes; el sistema representativo y las reformas del clero, iniciadas en las cortes de Cádiz, constituían sus programas; el mayor número de iniciados en él era de españoles por nacimiento y por sistema. La abolición de la Constitución española en 1814 no aniquiló el partido: sus notables procedieron de un modo más circunspecto, por temor de la inquisición, y su vulgo, que constituía una multitud de oficiales de los

¹³ Luis Javier Garrido Platas, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 1984.

regimientos expedicionarios españoles, se constituyó en logias del antiguo rito escocés. Estas empezaron a hacer prosélitos, a difundir una multitud de libros prohibidos, y a debilitar por una serie de procedimientos bien calculados, la consideración que hasta entonces había tenido el clero en la sociedad; y se manejaron con tales reservas y precauciones que la inquisición no tuvo ninguna sospecha de que existían. En 1819, era ya considerable su número de adeptos.

En 1821, en que ya se proclamó la Independencia, hubo una escisión en el partido y en las logias: los mexicanos que en ellas se hallaban las abandonaron, y los más de ellos se agregaron a la división independiente del general Don Nicolás Bravo, donde se formaron las primeras logias puramente mexicanas.

Luis González, por su parte, señala que con gente de una clase media ya más numerosa el ministro plenipotenciario de los Estados Unidos Joel R. Poinsett formó las logias del rito yorkino, base del partido federalista.

El acta constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, aprobada por un nuevo Congreso constituyente, distinto al que reinstaló Iturbide, puede señalarse como texto constitucional que dio origen a la nación mexicana como República Federal. Dicho documento, sólo tendría vigencia efímera y sería la base política fundamental de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos aprobada el 3 de octubre del mismo año. Ambos documentos constitucionales pueden considerarse los primeros triunfos políticos del Partido Republicano.

La Constitución de 1824 representó indudablemente un avance en la conformación de las instituciones políticas democráticas del siglo XIX, ya que por primera vez se estableció como forma de gobierno, el de ser representativo, democrático y federal. Creó también —siguiendo el ejemplo norteamericano— la institución del Senado y la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Aunque en contrapartida, siguió conservando la intolerancia religiosa y la influencia de la iglesia católica en los asuntos de gobierno, por ejemplo, al establecer el artículo 110, fracción XX como facultad del presidente: conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos.

Posteriormente, establecido el régimen federal en México, producto de la Constitución del 4 de octubre de 1824, las dos tendencias

políticas que configuraron los primeros años de la vida del México independiente, continuaron a la promulgación de la primera República Federal, comenzaron a identificarse como centralistas y federalistas.

Durante las primeras décadas del siglo XIX, el federalismo representaba la corriente progresista de la incipiente nación, simbolizó los cambios sociales, la separación entre la Iglesia y el Estado y el respeto a los gobiernos estatales, en tanto que el centralismo por el contrario, se identificaba con el absolutismo del periodo colonial, la intolerancia ideológica y religiosa, el mantenimiento de las estructuras económicas existentes y la constitución de un poder central fuerte.

Señala Agustín Cué Cánovas que:

Ni el partido centralista, ni el federalista tenía una organización sólida y un programa definido, sus tesis fueron en general mal comprendidas por las masas populares. La mayor parte de la población permaneció a lo largo de este periodo fuera del debate político que había dividido a las élites dirigentes. La Constitución de 1824 autorizaba a las entidades de la Federación a legislar en materia electoral y la mayoría de los Estados adoptaron el sistema de elección indirecta.¹⁴

Sobre esta interesante época de la historia mexicana, señala Manuel González Oropeza que:

El sistema federal propició, al igual que en Estados Unidos, banderas ideológicas para la formación de los partidos mexicanos [...], los grupos políticos proclives a la monarquía del todo hasta avanzado el siglo XIX y, además, hubo diversidad de facciones que sustentaban con mayor o menor intensidad la necesidad de un sistema republicano centralista. Los partidos políticos se alinearon a lo largo de este espectro de formas de gobierno y sus militantes formaron parte de los comunes gobiernos de coalición.

Hacia la década de los cuarenta del siglo XIX, las dos tendencias políticas se agruparon bajo el nombre de liberales y conservadores. El partido liberal según algunos autores fue fundado en 1832.

La lucha del partido liberal se centró en el objetivo de minar el poder económico y político de la Iglesia católica. El poder económico de la Iglesia a finales de la época virreinal y los primeros años del Mé-

¹⁴ Agustín Cué Cánovas, *El federalismo mexicano*, México, 1960.

xico independiente era enorme, era más fuerte que las haciendas públicas, que por la inestabilidad política frecuentemente era deficitaria.

El primer conflicto importante entre ambos partidos se desarrolló de los años 1832 al 1834.

La administración del Vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del Presidente Santa Anna, se propuso emprender las Reformas eclesiástica y militar, precursoras de lo que serán las Leyes de Reforma. Gómez Farías, asistido por Zavala y por José María Luis Mora, lanzó una legislación precursora de las Leyes de Reforma, insistiendo en que la nación mexicana había heredado el Patronato Real (institución que nombraba a los clérigos durante la época colonial), combatió la mano muerta, abolió los diezmos, prohibió la política desde el pupitre, negó el paso a algunas bulas papales, limitó la jurisdicción de los tribunales judiciales y eclesiásticos.

Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se tomaban, y al mismo tiempo se produjo una desmembración del partido progresista, al separarse un grupo que, aunque aceptaba en principio la necesidad de las reformas, consideraba sin embargo que su implantación debía ser paulatina y por vía de persuasión. Nació entonces el partido de los moderados, que bajo la amplia denominación de los liberales, separándose de los puros, más que nada en la táctica a seguir.

En 1834 los Federalistas crearon la sociedad de los yorkinos federalistas para defender los cambios realizados por el presidente Valentín Gómez Farías en 1833.

Señala también el maestro Tena, citando a José María Luis Mora que cuando el triunfo de la Revolución de 1832 fue consumada, el partido del progreso se dividió en dos, de ardientes y moderados, y estos últimos se adhirieron al partido del retroceso sin adoptar sus principios.

La coalición de conservadores y moderados paralizó la reforma, ya que Santa Anna regresó al poder y suspendió la legislación reformatoria que iniciada en abril de 1833 se detuvo en mayo de 1834.

Después de esta crisis, hacia el mes de diciembre de 1835 y principios de 1836, un Congreso constituyente compuesto en su mayoría por diputados conservadores, aprobó una serie de leyes fundamentales de técnica jurídica bastante deficiente que dificultaba su manejo, que se conocieron las Siete Leyes Constitucionales que modificaban sustancialmente el régimen federal creado por la Constitución de 1824.

Entre los hombres de estos partidos, destacaron en aquella agitada época de nuestra historia nacional; por los Republicanos-Federalistas, Liberales: Miguel Ramos Arizpe, Fray Servando Teresa de Mier, Lorenzo de Zavala, Luis Quintanar, José Joaquín Fernández de Lizardi, Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria, Valentín Gómez Farías, Benito Juárez, Melchor Ocampo, Sebastián Lerdo de Tejada, Ignacio Comonfort, Vicente y Mariano Riva Palacio, Santos Degollado, Juan Antonio de la Fuente, Guillermo Prieto, Ignacio Vallarta, Ponciano Arriaga, entre los más destacados; por los Monarquistas-Centralistas-Conservadores: Lucas Alamán, Agustín de Iturbide, Anastasio Bustamante, Carlos María Bustamante, Antonio López de Santa Anna, Félix Zuloaga, Miguel Miramón, entre otros.

Hacia 1850 las dos tendencias históricas del México independiente se agruparían bajo los nombres de Liberales y Conservadores.

Señala Luis González:

Aunque pocos, los intelectuales de aquella época formarían dos partidos: el Liberal y el Conservador. Los del Partido Liberal eran personas de modestos recursos, profesión abogadil, juventud y larga cabellera. La mayoría de los Conservadores eran más o menos ricos, de profesión eclesiástica o militar, poco o nada juveniles y clientes asiduos de las peluquerías.¹⁵

Los Conservadores, quizás porque tenían mucho que perder, no querían aventurar al país por caminos nuevos y sin guía: suspiraban por la vuelta al orden español y por vivir a la sombra de las monarquías del viejo mundo. Por tradicionalistas, retrógrados y europeizantes, sus enemigos les pusieron los apodos de cangrejos y traidores. Su ideario lo sintetizó Lucas Alamán en siete puntos:

Conservar la religión católica; gobierno fuerte, aunque sujeto a principios y responsabilidades que eviten abusos; eliminación del régimen federal y del sistema representativo por medio de elecciones; división territorial del país basada en un Estado centralizado que facilite la buena administración; existencia de una fuerza armada suficiente para las necesidades del país; eliminación de los congresos y existencia de sólo algunos consejeros planificadores; y el auxilio de Europa para impulsar el desarrollo del país.

Al respecto, señala el profesor Fernando Serrano Migallón:

¹⁵ Luis González y González, *Historiadores de México en el siglo XX*, México, FCE, 1995.

Desde que se inició la vigencia de las Siete Leyes, y su correspondiente Ley sobre elecciones de 1836, se estableció el voto activo económico. Posteriormente, en la convocatoria expedida en 1841 dicho voto ya no fue una exigencia para sufragar, aunque dos años después, las centralistas Bases Orgánicas, no sólo reanudaron la exigencia censataria, sino que además elevaron su monto.¹⁶

Al contrario de los conservadores, los Liberales tenían otras banderas ideológicas: respeto a los derechos del hombre y a la libertad religiosa; supeditación de la Iglesia al Estado; democracia representativa, independencia de poderes, federalismo; debilitamiento de las fuerzas armadas; y padrinazgo de los Estados Unidos.

Todos los Liberales coincidían en las metas, pero no en los métodos. Unos querían “ir de prisa”, querían implantar las aspiraciones del liberalismo a todo costa y en el menor tiempo posible; otros querían “ir despacio” pretendían imponer los mismos ideales al menor costo y sin prisas. Aquéllos fueron llamados “puros” o “rojos” y estos “moderados.”

La promulgación de las Leyes de Reforma y de la Constitución de 1857, constituirían importantes triunfos del partido Liberal.

A partir de 1843 y con el triunfo de las ideas liberales, el sufragio universal fue considerado en las leyes subsiguientes, excepto cuando el General Paredes en su proyecto corporativo de 1846, limitó el derecho al voto a la pertenencia a la clase estamental donde se efectuaría la elección.

La Ley Juárez (Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación), del 23 de noviembre de 1855, abolió el fuero eclesiástico en asuntos civiles y daba opción a los clérigos a que se sometieran a este fuero o al común, en materia penal y suprimió el fuero militar, salvo por delitos puramente militares o mixtos.

La Ley Lerdo del 25 de junio de 1856 (Ley de desamortización), atacó el poder económico de la iglesia. En el curso del periodo de treinta años, que va desde la primera República Federal al fin de la dictadura Santanista (1824-1853), las élites dirigentes fueron incapaces de crear un Estado sólido y gobiernos estables y programas políticos coherentes.

¹⁶ Cfr. Fernando Serrano Migallón, *La vida constitucional de México*, México, FCE, 2007.

Las dos corrientes siguieron continuamente enfrentándose y no pudieron constituirse en organizaciones estables y definidas. Este periodo fue sin duda uno de los más trágicos en la historia de México. Durante él, nuestro país sufrió la separación en 1823 de las Provincias Unidas de Centroamérica (Chiapas, San Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Costa Rica); perdió también más de la mitad de su territorio con los Estados Unidos en 1848 con la firma del Tratado de Guadalupe. De 1833 a 1855 la regla general fue la ingobernabilidad (ausencia de orden y continuidad en el gobierno), se formaron cincuenta gobiernos, casi todos producto de cuartelazos y once de ellos fueron presididos por una persona; el General Antonio López de Santa Anna.

Otra de las características de las elecciones en el siglo XIX, fue el carácter local de los organismos electorales encargados de la preparación de los comicios, sujetándose a las autoridades parroquiales, municipales, de partido, estatales o departamentales.

Haciendo una revisión y lectura de éstos ordenamientos se desprende también que en ellos no se contemplaba a los partidos políticos con las funciones que en la actualidad le asignan las leyes electorales (tener personalidad jurídica, capacidad para presentar candidatos, derecho a recibir financiamiento, entre otros), de lo cual se deduce que la idea de partido que privó en el siglo XIX en nuestro país fue la de clubes de ideas, bloques parlamentarios o grupos armados que se disputaron el poder de la nación.

2.2. Antecedentes electorales históricos de los partidos políticos

El 4 de diciembre de 1951 se promulgó la Ley Electoral Federal que deroga a la legislación secundaria del mismo nombre vigente desde el 7 de enero de 1946.

La naturaleza jurídica de los partidos políticos es considerada en esta nueva legislación, como asociaciones constituidas por ciudadanos mexicanos para fines electorales y de orientación política. La propia ley les reconoce como auxiliares de los organismos electorales y ambos comparten la responsabilidad en el desarrollo de los procesos electorales.

Respecto a los derechos de los partidos políticos, éstos consisten primordialmente en participar en la preparación, desarrollo y vigilancia

de las elecciones federales; para tal efecto y de común acuerdo proponían a los integrantes de las casillas electorales, sin embargo, no todos los partidos políticos nacionales tenían derecho a formar parte de la Comisión Federal Electoral, máximo órgano comicial del país, pues sólo tres de ellos podían formar parte de este organismo, según lo establecía el artículo 9, por su parte el diverso numeral 11 disponía que éstos fueran los más importantes, y de ideología y programas diversos, así pues, no todos los institutos políticos gozaban de los mismos derechos.

Esta ley contemplaba como derechos de los partidos políticos lo que en nuestro código actual se conoce como coalición, entonces llamada federación de partidos.

Durante su vigencia, se produjeron reformas del 7 de enero de 1954, del 28 de diciembre de 1963 y del 29 de enero de 1970, mediante las cuales se extiende el sufragio a las mujeres, se incluye la figura de diputados de partidos y se reduce el límite de edad para ejercer el voto activo respectivamente.

La caída del régimen de Porfirio Díaz se debe, principalmente, a la falta de creación de instituciones para garantizar su continuidad y a los impedimentos para la formación de organizaciones políticas contrarias al gobierno: en 1892 se dio el único intento con la Unión Liberal que no prosperó debido a la profunda centralización de poder en la figura del dictador. La avanzada edad de Díaz provocó presiones exteriores, en reclamo de seguridad en el monto de sus inversiones, que desembocaron en la creación de la figura vicepresidencial, que inmediatamente se convirtió en el blanco de los dos grupos políticos que se perfilaban al interior del gobierno de Díaz, los “científicos” y los “reyistas”, resultando de esta contienda vencedor el candidato postulado por el grupo “científico”: Ramón Corral. Al interior del régimen germinaban también, corrientes como la liberal, encabezada por Camilo Arriaga, y posteriormente, en 1906, el Partido Liberal Mexicano liderado por los Flores Magón, en este sentido; la entrevista Díaz-Creelman, en 1908, se convirtió en un importante catalizador que dio pauta a la revitalización de la vida política del país, de manera tal que a partir de 1909 en las elecciones para Vicepresidente se perfilaban varios partidos, no obstante, el fraude electoral perpetrado llevó nuevamente a Díaz y a Corral al poder y a Madero al exilio, al lanzar éste último el Plan de San Luis y desconocer con ello al nuevo gobierno, inicia la insurrección que en 1911 provoca la renuncia de Díaz y Corral. León

de la Barra asume provisionalmente la presidencia y en 1911 aprueba la Ley de No Reelección que permitió que la organización de otros partidos se diera de una manera más libre. En 1911 Madero expide una nueva Ley Electoral, en la que estipulaba los derechos y obligaciones de los partidos políticos haciéndoles posible funcionar con libertad de 1911 a 1913. El clima de tensión y restricción a los partidos fue nuevamente inaugurado con el golpe de Estado consumado contra Madero, que marca el inicio de un funcionamiento mínimo y secundario, si no es que la desaparición de los partidos. Para 1917 los partidos con mayor presencia nacional, el Liberal Constitucionalista y el Nacional Cooperatista, se disputaban la presidencia de la República, resultando ganador el candidato postulado por el primero: Venustiano Carranza. En el periodo que va de 1920 a 1922 el partido más relevante era el partido Liberal Constitucionalista, para 1923 cuatro eran los partidos con carácter nacional, de los cuales el más poderoso era el partido Cooperatista que controlaba la cámara de diputados, que dividieron posturas ante la elección presidencial de 1924: el Laborista y el Nacional Agrarista lanzaron oficialmente la candidatura de Calles, mientras que el Cooperatista y el Liberal Constitucionalista lanzaron a Adolfo de la Huerta. Una vez ocupado el poder por Calles, el partido Nacional Agrarista apoyado por Obregón se postuló como el partido de oposición a su gobierno. En 1927 la Constitución es reformada para permitir el retorno de Álvaro Obregón al poder, sin embargo, después de un turbio triunfo en las elecciones es asesinado el 17 de julio.¹⁷

El paradigma que considera a partidos como instrumentos de los caudillos revolucionarios, dura hasta 1928, y finiquita con la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 que reemplaza a la vía de las armas como medida resolutive a las discrepancias entre caudillos y grupos políticos por la vía de la negociación. Así, es como se explica el nacimiento de la era institucional y presidencialista de México.

En el periodo de 1963, los partidos políticos minoritarios tienen acceso a la representación popular a través de los diputados de partido, y con ello, adquieren derechos que antes no tenían.

¹⁷ Véase *Historia de México*, México, El Colegio de México-FCE, 1982. En este sentido la obra de Cosío Villegas es trascendente para visualizar el contenido y desarrollo de esta etapa de inicio del siglo XX.

Respecto a las obligaciones de los partidos políticos, la Ley Electoral Federal, señalaba las siguientes: organizarse conforme a la ley con más de mil asociados cuando menos en las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre y cuando el número de miembros en la República no fuera menor a treinta mil; normar su actuación pública por los preceptos de la Constitución y respetar las instituciones que ella establece; no aceptar pacto o acuerdo que los obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional o a depender de los partidos políticos extranjeros; adoptar una denominación propia acorde con sus fines y programas políticos, sin que tenga alusiones de carácter religioso o racial; encausar su acción por medios pacíficos y establecer en su declaración de principios los medios que pretendan adoptar para la solución de los problemas nacionales.

Con este marco legal en materia político-electoral, se llega al 5 de enero de 1973, fecha en que es publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal Electoral, que establecía los derechos de los partidos políticos de la siguiente manera: los partidos políticos nacionales tienen derecho y la obligación de integrarse a la Comisión Federal Electoral, a las Comisiones Locales y a los Comités Distritales Electorales, mediante un comisionado con voz y voto; tienen derecho a nombrar un representante de casilla en las mesas directivas de casilla de los Distritos en que postulen candidatos, y puedan presentar protestas el día de la jornada electoral; pueden nombrar también representantes generales.¹⁸

Otro derecho tutelado en esta Ley, se refiere a que los partidos políticos podrán formar Confederaciones nacionales o coaliciones para una sola elección, es decir, para un sólo proceso electoral, en estos casos, las Confederaciones o coaliciones gozaban de los mismos derechos, prerrogativas y obligaciones de un partido político.

Por disposición legal, los institutos políticos nacionales gozaban de las siguientes prerrogativas: exención de impuestos relacionados con el timbre en los contratos de arrendamiento, compraventa y donación, los relacionados con rifas y sorteos, impuestos sobre la renta y el causado por la venta de los impresos con motivo de sus tareas editoriales; franquicias postales y telegráficas; acceso a la radio y televisión durante los periodos de campaña electoral.

¹⁸ Véase Mario Moya Palencia, *La reforma electoral*, México, Plataforma, 1973.

Respecto de los resultados de la votación, los partidos políticos y sus candidatos tienen derecho a reclamar la nulidad de votos o de elecciones en toda la República.

En el capítulo de sanciones de esta ley, un partido político podía ser sujeto de la pérdida de su registro cuando no acreditara a sus comisionados ante la Comisión Federal Electoral; por incumplir sus obligaciones como las previstas en el artículo 33 de la Ley Federal Electoral; por incumplir los acuerdos tomados por el máximo órgano electoral del país, o bien cuando destinara las franquicias postales o telegráficas, o el uso de la radio y televisión para fines ajenos a los señalados en la ley.

Uno de los cambios importantes que aparece en la Ley Federal Electoral de 1973, se da en dos sentidos, por un lado todos los partidos políticos nacionales tienen derecho a nombrar representantes ante la Comisión Federal Electoral, a diferencia de la Ley Electoral de 1951, en la que sólo tres partidos tenían ese derecho; por otro lado, los representantes tienen derecho a voz y voto, a diferencia de la ley anterior, que solo les otorgaba derecho a voz.

Por disposición del artículo 33 de la ley en comento, los partidos políticos nacionales tenían las siguientes obligaciones: cumplir con lo establecido en su programa de acción y su declaración de principios; mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas y en todo el país; observar las reglas de afiliación, y los sistemas de elección de sus dirigentes y candidatos, así como funcionar a través de sus órganos legalmente establecidos; contar con domicilio y editar por lo menos una publicación mensual de divulgación ideológica; respecto de la propaganda electoral existía la obligación de no usar símbolos, signos o motivos religiosos y raciales.

No es sino hasta diciembre de 1977 en el marco de las Reformas Constitucional y legal en materia política, cuando se les otorga rango constitucional a los partidos políticos, reconociéndolos como entidades de interés público, y por primera vez son sujetos de derechos y obligaciones debidamente regulados.¹⁹

En cuanto a derechos, desde esta fecha cuentan con el financiamiento público, aunque la Constitución lo llama “mínimo de elemen-

¹⁹ Cfr. D. Montero Zendejas, *La filosofía de la reforma política*, México, Secretaría de Gobernación-FCE, 1979.

tos”; tienen acceso en forma permanente a la radio y la televisión, a diferencia de la Ley de 1973 que limitaba este derecho a los periodos de campaña electoral; estaban exentos del pago de impuestos y derechos y disfrutaban de franquicias postales y telegráficas para todas sus actividades; pueden participar en las elecciones estatales y municipales, derechos que la legislación electoral mexicana no contemplaba o estaban restringidos antes de la citada reforma, y que aparecen ampliados en la llamada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.²⁰

Por lo que hace a las obligaciones, si bien la Constitución no las señalaba, la Ley secundaria, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) en el artículo 42 las enumera de la siguiente manera: mantener el número de afiliados que la Ley señala para la constitución de un partido político; ostentarse con denominación, emblema y colores que tengan registrados; cumplir con las normas de afiliación y postular candidatos de acuerdo a sus estatutos; mantener en funcionamiento sus órganos de dirección; contar con domicilio social; realizar tareas editoriales como publicaciones de carácter ideológico y teórico; sostener un centro de formación política; registrar listas de candidatos por el principio de representación proporcional en las elecciones respectivas; comunicar al órgano electoral cualquier modificación a sus documentos básicos y designar, dentro del plazo establecido por la ley, a los presuntos diputados que integrarán el Colegio Electoral.

Posteriormente, con la reforma legal de diciembre de 1986 se abroga la LOPPE de 1977 para dar lugar al Código Federal Electoral, que amplía los derechos de los partidos políticos, y expresamente señala que éstos recibirán financiamiento público, además, se otorga seguridad jurídica para que los partidos políticos realicen libremente sus actividades; se les otorga el derecho de proponer ciudadanos para integrar las mesas directivas de casilla; nombrar representantes ante éstas, así como representantes generales.

Respecto de las obligaciones, además de las establecidas en la ley electoral inmediata anterior, se agregan otras como las de publicar y difundir dentro de los procesos electorales la plataforma electoral mínima; registrar fórmulas de candidatos a diputados en por lo menos

²⁰ *Idem.*

cient distritos electorales; designar representantes ante los órganos electorales de vigilancia, actuar y conducirse sin ligas de dependencia con partidos políticos, organismos o entidades extranjeras y de ministros de culto de cualquier religión o secta.

En 1990, se da una nueva Reforma Constitucional y legal en materia electoral, por medio de la cual se eleva a rango constitucional la participación directa de los partidos políticos en la organización de los procesos electorales. Al respecto, se crea en el marco de esta Reforma al Instituto Federal Electoral a quien se le encomienda la tarea, entre otras cosas, de atender lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

En el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se otorgan otros derechos a los partidos como son el de formar frentes, fusiones y coaliciones; ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles para el cumplimiento directo o inmediato de sus fines; establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros con las limitaciones del respeto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano.

En cuanto a las obligaciones, se agregan las relativas a conducir las actividades del partido y sus militantes dentro de los cauces legales, respetando la libre participación política de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos, absteniéndose de realizar cualquier conducta que denigre a los actores electorales en los procesos comiciales.

Cabe señalar que en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, se establecía como obligación de los partidos políticos el designar a los presuntos diputados que integrarían el Colegio Electoral, obligación que desaparece en el Código Federal Electoral de 1986, y que nuevamente aparece como obligación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral de 1990.²¹

En septiembre de 1993, concurre una Reforma Constitucional y legal en materia electoral con miras al proceso electoral federal del año siguiente, sin embargo, no se registran cambios respecto de los derechos de los partidos políticos; en cuanto a las obligaciones, se

²¹ No podemos omitir la Reforma que formuló la Secretaría de Gobernación con su titular Manuel Bartlett para 1988, donde se instaura la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal; con principios de Sistema mixto electoral, así como 100 diputados adicionales en el principio de representación proporcional.

agrega una nueva consistente de abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.

Con esta reforma también desaparece la obligación de designar presuntos diputados para integrar el Colegio Electoral, toda vez que también desaparece el llamado proceso de autocalificación de las elecciones.

En abril de 1994 existe una nueva Reforma Constitucional y legal, sin embargo, en lo relativo a los derechos y obligaciones de los partidos políticos no se dan cambios.

En busca de un mejor instrumento jurídico electoral para la organización de las elecciones, el Congreso de la Unión con la participación de los partidos políticos, reforma en los meses de agosto y noviembre de 1996, el marco legal y constitucional mexicano que viene a fortalecer el sistema electoral mexicano.

En cuanto a los derechos de los partidos políticos, éstos permanecen igual en la Ley Reglamentaria, no así las obligaciones, toda vez que a partir de esta reforma los institutos políticos deben permitir la práctica de auditorías y verificaciones respecto de los ingresos y egresos de su financiamiento.

La Reforma Constitucional de referencia, se incluye como una obligación más de los partidos políticos, la que consiste, en abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, y prevalece la afiliación individual a estos órganos políticos.

Es así, como los derechos y prerrogativas de los institutos o partidos políticos fueron evolucionando a través del tiempo y con las diversas reformas constitucionales y legales que se fueron dando.

2.3. La crisis y el futuro de los partidos políticos

Los profundos cambios sociales, económicos, tecnológicos y políticos que se viven en las postrimerías del siglo XX han transformado a los partidos políticos. Los partidos de masas ideologizados se han vuelto partidos de corte más pragmático, en búsqueda permanente—casi todos ellos— del llamado centro político. Los modelos racionales de política han provocado en muchas sociedades un menor interés por los temas políticos, y quienes se interesan por la participación lo

hacen sobre temas concretos e identificables. Al no existir ya las grandes ideologías que buscaban explicarlo todo, la política y los partidos han perdido capacidad de atracción, y ello hace a algunos pensar que los partidos pudiesen ser desplazados por los movimientos sociales – redes ciudadanas.

Las consideraciones anteriores, junto con los antiguos problemas de los partidos, han hecho que sus críticos presenten un cuadro alarmante, dando a entender que asistimos a los últimos momentos de esas organizaciones. Sin embargo, si prescindimos de los partidos para organizar la vida política ¿qué sustitutos tenemos con mejores garantías para la vida democrática y su desarrollo? En las actuales circunstancias no contamos con organizaciones de reemplazo que continúen realizando las funciones de los partidos. Probablemente algunos de ellos sean obsoletos, pero sin partidos que organicen y estructuren en alguna medida la competencia por el poder en todos los niveles del gobierno, la democracia participativa, especialmente en las grandes sociedades urbanas, será imposible.

¿Podrán los partidos sortear su crisis y, de ser así, cuál es su futuro? La respuesta no puede ser única y definitiva; se trata necesariamente de un planteamiento múltiple con diversas derivaciones. En principio, debemos situar el problema en el contexto del futuro de la democracia. Además, una respuesta así debe ser capaz de distinguir a los regímenes, pues no todos tienen el mismo grado de desarrollo y características, en tanto que algunos son democráticos y otros no.

En países democráticos con sociedades homogéneas, la respuesta tiene que ver con el desarrollo de la democracia y la profundización en ella. Los partidos tienen que cambiar de estrategia de acuerdo con las pautas que presenta la nueva sociedad tecnológica e informática; su apuesta está en fomentar alianzas con los movimientos sociales, ser capaces de avanzar en las propuestas de estas organizaciones y mejorar sus mecanismos de democracia interna. En especial, el cuidado debe residir en la renovación constante de sus élites dirigentes y en mantener frente a la sociedad una gran transparencia en sus líneas políticas y en el uso de sus recursos.

En los regímenes políticos democráticos con sociedades heterogéneas, la tarea consiste en perfeccionar los mecanismos institucionales de la democracia consociativa, para que los diversos grupos sociales y partes de la nación, reciban un trato de equidad que haga factible la

unidad en la diversidad y procure un desarrollo armónico e igualitario. Ciertamente, esta tarea es más delicada que en los regímenes democráticos homogéneos, por lo que es conveniente que los distintos mecanismos de relación política sean fluidos y transparentes, y cuenten con importantes garantías de respeto a las minorías, de suerte que ninguna de ellas sucumba a la tentación de acercarse a la tiranía de las mayorías.

En los regímenes no democráticos la tarea es precisamente construir la democracia, pero sin partidos reales no es fácil arribar a ella. La tarea es, pues, crear el sistema de partidos y el ambiente para que la lucha política se dé en igualdad de condiciones y con imparcialidad; pero, al mismo tiempo, se debe fomentar en todos los partidos una labor de liderazgo responsable y en alto grado pedagógico frente a la ciudadanía. El cometido y el papel histórico de los partidos en los procesos de transición a la democracia son tal vez la mejor justificación para su existencia, pero al tratarse de funciones tan elevadas siempre se corre el riesgo de no estar a la altura de las circunstancias.

Para que no pierda legitimidad el proceso democrático, los dirigentes de los partidos están obligados, tanto frente a sus afiliados como a sus votantes, a informar sobre el origen y destino de los recursos. Igualmente, hay que explicar al público que sin dinero no puede haber partidos, elecciones ni campañas para llegar al poder, y que es responsabilidad de los ciudadanos contribuir en este rubro al proceso democrático.

Tampoco se está a la altura de las circunstancias en un proceso de transición si se alientan posturas populistas y poco realistas, si no se reconoce que la democracia significa necesariamente mayor desarrollo económico. No se está a la altura de las circunstancias en la transición si no hay un intento serio por parte de los partidos de llegar a arreglos duraderos, de modificar las reglas del juego político para obrar, ellos en primer lugar, conforme a esas nuevas reglas, y cuando no se entiende que la transición es una revisión de la mayor parte del entramado institucional.

En los procesos de transición, los partidos son principalísimos actores conscientes de la labor que realizan. En esos momentos, su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, pues más que competir por el poder están construyendo las bases del nuevo Estado. En cierta forma, dejan de ser singularidades en búsqueda de un beneficio político directo e inmediato para transformarse en formadores y consolidadores del Estado

democrático de derecho. Por tal motivo, en la transición su tarea es única y fundamental, muy diferente a la que se desarrolla dentro de las condiciones ordinarias de la competencia política en una democracia.

3. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

La democracia como sistema de vida o régimen político es característica común de las innumerables concepciones que la definen, donde el pueblo es quien manda; partiendo de esta afirmación y de acuerdo con el politólogo inglés Maurice Cranston podemos afirmar que: “La democracia es una doctrina que difiere según la diferente mentalidad de los pueblos”, luego entonces, su concepción se encuentra determinada por su correspondiente contexto, histórico, económico y social.

En Grecia, de donde heredamos el término, se entendía por democracia: el gobierno del pueblo (*demos*=pueblo, *kratos*=poder). Los tratadistas griegos destacan la libertad y la justicia como bases fundamentales para la existencia de un gobierno democrático, por lo que consideran necesario implantar y ejercitar: la isonomía, o igualdad del ciudadano ante la ley; la isotomía, o igualdad de derechos de los ciudadanos para ejercer funciones de gobierno y cargos públicos; y la isegoría, o libertad de expresión, que llevaba implícita la idea de reunión y asociación. Sin embargo, por pueblo se entendía sólo a los ciudadanos (sólo aquellas personas que contaban con la propiedad, educación o los bienes necesarios que las leyes marcaban), que eran los únicos capaces de ejercer los derechos políticos sobre la ciudad y tenían todas las prerrogativas en cuanto al ejercicio del poder.²² La democracia en este sentido era aquella en que la mayoría soberana estaba formada por los hombres libres, por exclusión de los otros.

Las luchas por el paso de una democracia restringida, como la Helénica, a una democracia ampliada fueron grandes y gloriosas, pues mucho costó reivindicar al hombre esa calidad de vida que en términos de liberalidad se cristalizó en 1789 con la Declaración de los Derechos Humanos. Antes de afirmarse en el siglo XIX tuvieron que consolidarse sus presupuestos básicos: la libertad política, engloba el

²² D. Montero Zendejas, *La filosofía de la reforma política*.

conjunto de derechos que tienen los ciudadanos frente a los gobernados que deben ser encuadrados en un marco de legalidad constitucional; la igualdad: política que se resume en la fórmula un hombre-un voto social, que se logra cuando los individuos integrados a la sociedad tienen las mismas oportunidades en las diferentes actividades; económica, que se refiere a fijar un nivel económico determinado con el fin de impedir desequilibrios; y la justicia que presupone la preocupación de los juristas para lograr leyes más equitativas para la realización del ser humano. En consecuencia, si partimos de suponer que en la representación de la voluntad de la mayoría se favorece a todos, la democracia moderna como resultante del liberalismo político permite dar solución al dilema rosseauiano de hallar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantengan su libertad original, en otras palabras, la voluntad del Estado se conforme con la autodeterminación de los ciudadanos.²³

En México, fue en los “Sentimientos de la Nación”, el 13 de febrero de 1813, donde se sientan las bases de la democracia: “La voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo, es superior a cualquier ley, siendo la primera fuente de toda ley... la libre voluntad de la mayoría del pueblo es superior a toda constitución”.²⁴

En conclusión podemos acertar que desde su origen la democracia no ampara ni violencia ni miseria.

3.1. Las tareas de los partidos políticos en la democracia

Evidentemente, en las democracias liberales los partidos desempeñan funciones específicas de las que carecen en los regímenes no democráticos. Las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.

3.1.1. Las funciones institucionales

El reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social. Son funciones indispen- sables para la integración de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de derecho.

La primera de las funciones institucionales, el reclutamiento y la selección de gobernantes, obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública, es decir, de la administración de los asuntos comunes. Anti- guamente, las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones de pro- fesionales eran las principales vías para reclutar al personal gober- nante. En la actualidad, son los partidos los que escogen a los miembros de ese personal e impulsan sus carreras políticas.

Una de las consecuencias más nefastas que trae consigo esta fun- ción, cuando no se realiza utilizando métodos y procedimientos de- mocráticos internos, es la tendencia al funcionamiento oligárquico de los partidos. Tal riesgo, advertido, como ya se mencionó, en la obra de Robert Michels, sigue siendo el desafío más grande que enfrentan los partidos. La organización formal que requiere el partido para de- sarrollarse lleva en ocasiones a que los dirigentes adopten decisiones por encima de los intereses y deseos de la base. No obstante este lado oscuro, el reclutamiento de gobernantes, tiene efectos positivos en el sistema en su conjunto: contribuye a darle estabilidad, a profesionali- zar la política y a alentar liderazgos que suelen ser determinantes en la vida de los Estados.

La segunda función institucional es la de organizar elecciones. Im- plica la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el he- cho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

La preponderancia de los partidos sobre las candidaturas indepen- dientes, cuando éstas existen, es más que notable. El predominio de los partidos en las sociedades industriales avanzadas resulta impres- cindible para vertebrar la organización social. Los partidos, así, pre- sentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electo- ral, determinan qué candidatos o afiliados participan en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los re- cursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral. Es casi imposible que funcione un sistema electoral

sin el concurso de los partidos políticos. Su influencia en el proceso electoral legal es grande, pero aún lo es mayor en los aspectos prelegales. Por ejemplo, la organización del partido influye en las carreras políticas de los afiliados, la determinación de los propios sistemas electorales, la conformación de los distritos electorales, etcétera.

La tercera de las funciones institucionales de los partidos es su papel en la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del Poder Legislativo. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las Cámaras y conforman grupos parlamentarios; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del Congreso. En el caso del Poder Ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes llenan casi en su totalidad los cargos públicos. Respecto al Poder Judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la Judicatura, pues mediante sus Representantes en las Cámaras y en el Poder Ejecutivo determinan quiénes serán los próximos Ministros o Magistrados.

Sobre el resto de los órganos del Estado, los partidos tienen también la función de organizarlos e integrarlos, influyendo en la designación o el veto de sus miembros y aprobando, por la vía legislativa, la estructura de los distintos cuerpos de autoridad. Esa es la razón por la que se ha sostenido que el Estado moderno es un Estado de partidos, y cuando degenera en corrupción y clientelismo deriva en partidocracia.

En los regímenes no democráticos (autoritarios, totalitarios, pos totalitarios, sultanistas), los partidos también desempeñan funciones, aunque éstas persiguen propósitos diferentes. Para empezar, en este tipo de regímenes el sistema es casi siempre de un sólo partido, el cual tiene como función representar los intereses y la ideología del Estado. En los regímenes totalitarios, caso extremo de los regímenes no democráticos, el partido se encarga de acomodar los valores y las pautas de la ideología del Estado al resto de la población; los partidos se consideran guardianes y celosos defensores de la ideología hegemónica; son los encargados de vigilar cualquier desviación de la ortodoxia, y en algunos casos ocupan todos los espacios de la vida social y privada. En estos regímenes los partidos promueven su ideología entre la población, pero lo hacen para determinar quiénes son los amigos y quiénes los enemigos. Evidentemente, los enemigos serán los disidentes o críticos de la ideología estatal-partidaria.

En los regímenes no democráticos los partidos no articulan intereses, como lo hacen en los democráticos, pues pretenden uniformar las conciencias o las ideologías, de ser posible en una sola clase, categoría o interés: el partido reproduce el interés de la clase dominante, y éste puede ir desde el interés de la dictadura del proletariado hasta el de una oligarquía o grupo en el poder, verbigracia, la “clase trabajadora” o la falange.

En cuanto a las funciones institucionales de los partidos en este tipo de regímenes, es claro que los aparatos del Estado se integran, estructuran y componen no a través de una pluralidad de partidos, pues no la hay, sino por medio del partido único, es decir, el partido monopoliza la organización del Estado y se confunde con él. Aquí el partido no está situado en el plano de la sociedad civil ni en un plano intermedio entre lo público y lo privado, sino totalmente incrustado en la esfera de lo estatal, es decir, no goza de autonomía frente a los órganos del Estado, pues las instituciones estatales y el partido son una sola cosa.

3.1.2 Las funciones sociales

Las funciones sociales son aquéllas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.

La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia.

Los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los Derechos Humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publi-

caciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos doctrinaria. Las que si tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

Con la crisis del Parlamento, que en la tesis clásica de la democracia liberal era el lugar idóneo para que un público razonador e informado (los diputados) discutiera los asuntos públicos, los partidos, por lo menos en el inicio de este siglo, fueron los espacios para canalizar la opinión pública. En efecto, corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, algunos críticos de los partidos han señalado que estos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere. Otros, en cambio, actualizan y reformulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

La tercera función social de los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha. Lo anterior, sin embargo, no

quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El por qué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger.

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político.

Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los Derechos Humanos en todas las esferas del poder. Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticos y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

3.1.3 La democracia interna

La democracia interna es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no exclusivamente de los propios partidos, sino

de un país. Tal democracia va más allá de la que se practica al nivel de las instituciones y los órganos del Estado: pretende configurar una democracia integral que se verifique en el aparato estatal pero también en el plano de la sociedad y de sus organizaciones, por lo menos en las más relevantes como los mismos partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etc. Para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos: el nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; la organización y los procedimientos internos: las corrientes en el seno de la organización y los órganos de control de su vida.

3.1.4 Los derechos y las obligaciones de los partidos

El tema de los derechos y las obligaciones es fundamental. Los partidos tienen unos y otras en su actividad externa y en la interna, en sus relaciones con el Estado y con otros partidos. El derecho primordial que tienen respecto del Estado es el de su reconocimiento legal, su existencia jurídica, pero también el de recibir un trato justo y en igualdad de oportunidades por parte del gobierno y de sus órganos y, en ocasiones el de obtener subvenciones públicas.

Las obligaciones de los partidos en el ámbito externo comprenden las de actuar por las vías institucionales, utilizar medios pacíficos para la lucha política y respetar las reglas y los procedimientos democráticos en su actuación frente al resto de los partidos. Algunos de los derechos más importantes son: Participar en el desarrollo y vigilancia del proceso electoral; Gozar de las garantías para realizar libremente sus actividades; Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos que marcan las leyes correspondientes; Postular candidatos en las elecciones federales; Participar en las elecciones estatales y municipales; Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y el Código de Instituciones.

En el ámbito interno, los partidos tienen el derecho de organizarse libremente, siempre y cuando no afecten los derechos fundamentales de los militantes ni de otros ciudadanos y no lesionen los principios democráticos del Estado de derecho. Su obligación primordial en el ámbito interno consiste en respetar la democracia en su seno, esto es,

contar con procedimientos democráticos y respetar escrupulosamente los derechos fundamentales de sus militantes.

Algunas de las obligaciones más importantes de los partidos políticos nacionales:

- ✓ Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
- ✓ Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.
- ✓ Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% de que les corresponda.
- ✓ Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas.
- ✓ Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.

TEMA 4. NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN

4.1 Nuevas formas de participación social: sociedad civil en su conjunto

Durante los últimos años comenzaron a manifestarse nuevos grupos dentro de la sociedad civil que obtuvieron importantes mejoras sociales utilizando sus propios esfuerzos. Están impulsados por el he-

cho de que los gobiernos no se interesan por muchos problemas de la comunidad.

Estos ciudadanos unidos por inquietudes comunes incorporan mecanismos de responsabilidad y de solidaridad formando una sociedad activa y eficaz.

Las características distintivas de estos grupos son las siguientes:

- ✓ Sus voluntarios se organizan de tal manera que obtienen mejores resultados con pocos recursos.
- ✓ Tratan el cambio como una oportunidad.
- ✓ Ponen en marcha innovaciones y técnicas no tradicionales.
- ✓ Capacitan a sus representantes.
- ✓ Desarrollan vínculos comunitarios.
- ✓ Ofrecen un ámbito de realización personal.
- ✓ Transforman las inquietudes colectivas en energía cívica.
- ✓ Generan acciones complementarias con otras asociaciones.
- ✓ No pretenden cambiar gobiernos sino cambiar a la comunidad para que ésta pueda elegir mejores gobiernos.
- ✓ Fortalecen la composición política de una comunidad.
- ✓ Se distinguen por su concepto de legitimidad, que implica inclusión, no representación.
- ✓ No son necesariamente numerosas, pero son abiertas.
- ✓ Intentan crear individuos comunitarios.

Estas asociaciones son mediadoras entre los ciudadanos y el gobierno, y proponen una forma de participación diferente, llenando el vacío político producido por las tradicionales estructuras partidarias y los nuevos reclamos sociales.

4.1.1 Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Son entidades con una amplia estructura nacional o internacional y con objetivos que pueden cumplirse mediante la influencia sobre los gobiernos y medios de comunicación, pero que no están constituidas como partidos políticos. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) han estado presentes en los asuntos internacionales desde la segunda mitad del siglo XIX. En 1840 se reunió la Convención Mundial contra la Esclavitud que provocó la movilización internacional

para acabar con el comercio de esclavos. Ahora las ONG se ocupan de una gran variedad de cuestiones y causas: el intercambio científico, la religión, la ayuda de emergencia y los asuntos humanitarios. Las Juntas Pugwash sobre Ciencia y Asuntos Mundiales, el movimiento internacional de los Boy Scouts, la Ayuda Cristiana y la Cruz Roja Internacional son algunos ejemplos de este fenómeno en crecimiento. Si en 1909 había unas 200 ONG Internacionales registradas, a mediados de 1990, favorecidas por el rápido desarrollo de las comunicaciones globales, había bastante más de 2,000. Las ONG tienen ahora un papel más oficial que nunca en cuerpos internacionales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y el Desarrollo y la Unión Europea. El artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas encarga al Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) que “adopte las medidas necesarias para la consulta con las Organizaciones no gubernamentales”. Las ONG son militantes, efectivas y disponen de un amplio apoyo económico. Su actividad permite los contactos y los acuerdos transfronterizos sin que los gobiernos se vean involucrados. Son aceptadas como parte de las relaciones internacionales y, al influir sobre las políticas nacionales y multilaterales, adquieren cada vez un mayor protagonismo. Sin embargo, también han recibido algunas críticas en ocasiones acusándolas de estrechez de miras y de contabilidades poco claras.

En España y América Latina el desarrollo de las ONG en la última década ha sido espectacular. En España su insistencia y el apoyo de la opinión pública han obligado al Estado y a los gobiernos regionales (comunidades autónomas) y locales (Ayuntamientos y Diputaciones) a prometer un aumento hasta el 0.7% de sus presupuestos, en las ayudas y el apoyo que prestan a estas organizaciones. Gracias a esos recursos las ONG españolas y sus contrapartes en los países de América Latina pueden desarrollar amplios programas de cooperación al desarrollo, la sanidad, la educación y el bienestar, que suelen ser tanto de carácter bilateral como realizados mediante el acuerdo y la participación de ONG procedentes de diversos países.

4.1.2 Asambleas barriales

La Asamblea es un medio que sirve para mantener informados a todos los miembros de una organización, para implicarlos como parte

de la misma y para que participen efectivamente en la marcha general de la institución. En definitiva, la Asamblea es imprescindible para el funcionamiento democrático de un grupo u organización.

En la Asamblea se informa acerca de temas que afectan a la organización; se decide sobre la gestión y actuaciones del grupo y sus órganos ejecutivos y se elige a los compañeros que tendrán la responsabilidad de realizar determinadas tareas ejecutivas.

Las limitaciones de la Asamblea tienen que ver con la tendencia a la pasividad en la mayoría de los componentes o miembros que participan en ella. El dominio y buen manejo técnico de una asamblea tiene como finalidad evitar esta tendencia, fomentar y estimular la participación de la mayoría de la gente y evitar los intentos de manipulación encubiertos que casi siempre aparecen por parte de miembros con intereses ajenos a los de la organización. También se debe saber desarrollar ciertas actitudes personales y de grupo que ayuden a trabajar en equipo, que permitan que las asambleas sean eficaces, gratificantes y placenteras. Si el objetivo de la Asamblea es dialogar sobre cuestiones de interés para los miembros o adoptar alguna decisión o resolución, es necesario que participe el mayor número de personas posibles. Ello garantiza que las conclusiones o acuerdos sean expresión democrática de la voluntad de la mayoría, ayuda a fortalecer y consolidar la organización, mejora el funcionamiento interno y permite llegar a acuerdos más amplios y representativos entre los participantes; es necesario además, que la gente participe y se exprese en el transcurso de la asamblea para que ésta pueda lograr los objetivos antes expuestos. Facilitar que la gente participe y se exprese no es garantía de éxito. Las intervenciones largas, poco concretas, las discusiones personales, la pérdida de tiempo, la mala conducción y comunicación, etc. son algunos de los hechos que contribuyen a que nuestras asambleas no sean eficaces, sean tediosas y que por tal motivo la gente participe poco.

Funcionamiento de una Asamblea en Buenos Aires. El auge de las Asambleas Barriales resurgió con mayor intensidad después de la insurrección del 19 y 20 de diciembre de 2001, que terminó con la dimisión del gobierno de Fernando de la Rúa.

Éstas se realizan al aire libre, en plazas, parques o esquinas. Al comenzar la asamblea se eligen dos personas para combinarlas y a veces

otras dos para tomar notas que pueden ser revocadas durante la Asamblea si no se respetan las normas democráticas de funcionamiento. Los Coordinadores sólo se limitan a controlar que cada orador no sobrepase su tiempo (en general tres minutos), toman notas de las propuestas y llaman la atención sobre los límites horarios. Una vez definido su temario tienen una hora para finalizar y evitar que los debates se alarguen y queden sólo los militantes de los partidos.

Los Coordinadores y los Delegados (dos o tres) que se nombran para participar en la Interbarrial (consiste en una Asamblea General que agrupa a todas las Asambleas Barriales) de los domingos son rotativos. Las asambleas llevan sus propuestas a la Interbarrial y allí aprueban las líneas de acción que deben volver a las Asambleas para su aprobación definitiva. Los vecinos al comenzar a hablar se presentan: nombre, actividades y otros datos. Muchas Asambleas dividen las horas de reunión en tres temas: problemas del barrio, cuestiones generales del país, y propuestas concretas que son votadas al final.

Las Asambleas se dividen en comisiones, por ejemplo, de desocupados, salud, educación, etc., para evitar el debate en conjunto que es más politizado. La comisión de salud tiene como objetivo inmediato asegurar el abastecimiento de medicamentos en hospitales públicos y para esto buscan requisar los laboratorios y expropiar el stock para su entrega a los hospitales. De esta manera buscan que los trabajadores sean aquellos que controlen la industria farmacéutica. Se intenta que las cuestiones públicas no sean más monopolios de políticos, sino que los ciudadanos sean los que ejerzan el debido control sobre el manejo de las mismas.

Las Asambleas combinan demandas globales: no pago de la deuda externa, reclamo de trabajo, anulación de las leyes de impunidad, renovación total de la burocracia sindical y los partidos políticos, nacionalización de las empresas públicas, etc.; con demandas locales: compras comunitarias, apertura de comedores para desocupados, cuestiones relacionadas con la educación, y la salud de cada uno de sus barrios, etcétera.

Los mecanismos de acción que utilizan para llevar a cabo sus proyectos son:

- ✓ Cacerolazos.
- ✓ Escraches a políticos.

- ✓ Marchas hacia empresas privatizadas.
- ✓ Abrazos a hospitales públicos.
- ✓ Festivales donde se populariza la asamblea entre vecinos y en los cuales se recaudan fondos para guarderías, escuelas o grupos de jubilados.

A partir de esta serie de demandas podemos reconocer la existencia de dos dimensiones de la noción de ciudadanía, por un lado tenemos una dimensión política-económica, que toma como referencia el sistema político y a la representación política, y por otro lado, una dimensión ético- democrática que hace referencia a las ideas de solidaridad y comunidad incluyendo la participación política.

A menudo estas Asambleas tienen problemas con los partidos de izquierda (Partido Obrero, el Movimiento Socialista de los Trabajadores, y el Partido Comunista), a los que se les pidió que acudieran sin banderas ni pancartas, pero así mismo se puede observar que en todos los actos de las asambleas barriales no cumplen con dicho pedido. La convivencia entre éstos y los vecinos se torna cada vez más tensa cuando los partidos tratan de imponer sus propuestas o hablar más del tiempo convenido. La asistencia a las asambleas fue decreciendo y algunos sostienen que fue precisamente por la manipulación de los aparatos partidarios.

Estas Asambleas buscan instalar nuevos valores y prácticas democráticas en la Argentina, donde todos puedan participar y ser escuchados (ejerciendo una democracia más inclusiva), rechazando a los partidos políticos como estructuras verticales que no consideran las opiniones de sus electores. Están constituidas en base a una estructura horizontal permitiendo la participación de todos sus miembros, intentando construir identidades colectivas de la sociedad en su conjunto, a pesar de que muchos de los que participan en ellas tienen por función satisfacer expectativas individuales y dar un marco a la necesidad de pertenencia.

Movimiento piquetero. Nace de una necesidad de la clase obrera trabajadora argentina (no solo de los desocupados en particular); por la lucha contra el desempleo y por las reivindicaciones de los desocupados. Este movimiento fue protagonista excluyente de las grandes luchas populares, movilizándolo a miles de trabajadores que revolucionaron

ron la vida interna de los sindicatos intentando promover una nueva generación de dirigentes de obreros y populares.

Las puebladas, los cortes de ruta y las luchas sindicales de los últimos años se han desarrollado con la oposición de las direcciones oficiales de los sindicatos. Los sindicatos argentinos se aliaron desde sus comienzos con cada uno de los gobiernos en el poder y culpan por su pérdida de protagonismo a la desaparición de desempleos industriales. Los sindicatos organizan huelgas generales y utilizan una retórica populista, pero solo presionan al gobierno en asuntos de importancia relativa a sus propios intereses y negocian a espaldas de los obreros. Las tres federaciones sindicales argentinas Confederación General de Trabajadores (CGT), la CGT-Disidente y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) tienen una trayectoria basada en lealtades personales hacia los burócratas de más alto rango. Las tres se concentran en sus líderes, no en la clase obrera en su conjunto; todas mantienen lazos estrechos con los dos partidos principales: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical.

Para los piqueteros, el Piquete es la acción coactiva y colectiva de los “explotados”, lo toman como un símbolo de su lucha popular. Consideran que es un instrumento de educación política para la masa popular.

El movimiento comienza a organizarse a comienzos de 1995 (época en que se preparaba la reelección de Menem), bajo la forma de comisiones de desocupados en el ámbito municipal, o incluso a nivel barrial en particular en la provincia de Neuquén. Su desarrollo está ligado al derrumbe del Peronismo.

Con el surgimiento de la Alianza (1997-1999) el movimiento fue parcialmente confiscado por los partidos y tendencias que actuaban en su nombre. Pero esta idea de canalizar la demanda implicaba abortar las posibilidades del desarrollo independiente del movimiento piquetero.

Con el fracaso de la Alianza, los piquetes vuelven a un primer plano, pero ahora con una inusitada proyección política nacional.

Había pasado de ser un movimiento exclusivamente reivindicativo y de reclamos de asistencialismo social, a formular programas políticos, por ejemplo la reestatización de empresas como YPF, planteando la transformación social de la Argentina e incluso abogando por un gobierno de los trabajadores.

El movimiento pasó de los cortes de ruta aislados, a una huelga general y a un plan de lucha nacional.

Su composición va desde los obreros industriales desocupados que pasaron por la experiencia sindical a una gran cantidad de jóvenes y amas de casa de barrios empobrecidos. En esta mezcla radica su riqueza y vitalidad pero también su heterogeneidad. Los sujetos de este movimiento son trabajadores desocupados que conservan su sentido de pertenencia a la clase obrera y sus métodos de lucha, como así también pequeños productores agropecuarios, comerciantes y estudiantes. En lugar de parar la producción al interior de la fábrica, ahora se corta la circulación a través del corte de las arterias viales intentando frenar el proceso de realización de los productos. Los cortes de ruta desplazaron a las huelgas como expresión de la protesta social, y de reclamo de los sindicalistas.

En el seno del movimiento actúan las más variadas tendencias políticas: una ala revolucionaria, que lucha por la independencia política del movimiento, por la fusión de trabajadores ocupados y desocupados y por la unión de la lucha reivindicativa y política para darle una salida de conjunto a toda la clase obrera; y una tendencia burocrática subordinada a los partidos de izquierda y partidaria de la integración al Estado.

Si bien el movimiento fue una creación voluntaria de los trabajadores desocupados, estos no empezaron de cero sino que traían consigo la experiencia que habían ganado en el movimiento sindical; pero el funcionamiento por asambleas y la revocabilidad de los mandatos y los métodos de acción directa, demostraron un marcado distanciamiento de los primeros organizadores respecto de la burocracia sindical y sus métodos.

A partir de 1995 comienza a extenderse la organización de los desocupados en todo el país. En el gran Buenos Aires la situación social era tan crítica como en el interior del país, pero el gobierno consciente del peso político del conurbano había montado una amplia red asistencialista-punteril como lo fueron en su momento las manzaneras, por citar un ejemplo.

Sin embargo el gobierno en manos del Peronismo estaba perdiendo su control político sobre las masas, es más, el hecho de que se vieran obligados a montar esta organización asistencialista por fuera de las estructuras tradicionales del justicialismo estaba revelando el agotamiento del mismo como dirección política popular.

Si bien “los Piqueteros” no tenían desarrollado un programa general frente a la crisis, desde sus inicios los sectores más conscientes del movimiento entendían que las reivindicaciones se obtendrían como el fruto de la movilización política y de la organización independiente del Estado.

El movimiento Piquetero enfrenta una nueva perspectiva política: definir una estrategia de profundización de sus reclamos mediante la huelga general y trabajar por convertirse en una salida para los desocupados a escala nacional, superando las burocracias sindicales oficiales y desarrollándose como una alternativa de poder para la clase obrera (desocupada, subocupada y ocupada) frente al Estado. Esto plantea la necesidad de discutir y establecer una salida política de conjunto frente a la crisis; esta perspectiva aboga por la Constitución de una Asamblea constituyente a nivel nacional, provincial y municipal con el objetivo de reorganizar política y socialmente al país. Para esto deberá intentar no renunciar a su rol de factor político independiente.

Las características y funciones de las Asambleas Barriales y Piqueteros podemos afirmar que se corresponden con las características que hacen a los grupos de presión.

En primer lugar estos grupos tienen el objetivo de satisfacer sus propios intereses, para esto ejercen una presión sobre los órganos estatales, los partidos políticos y la opinión pública, y por otro lado mantienen la idea de ser independientes con respecto al Estado y a la estructura tradicional de los partidos políticos.

En cuanto a la relación entre los partidos y estos grupos se puede observar que muchas veces los segundos actúan directamente sobre los primeros planteando demandas que luego los mismos utilizan en su plataforma electoral; en otros casos, son los partidos los que intentan someter y cooptar a los grupos para engrosar sus filas partidarias, como sucede con los Partidos de Izquierda y las Asambleas Barriales; y con la Alianza en sus inicios, el PJ, Organizaciones Sindicales y también los partidos de izquierda en los comienzos del movimiento Piquetero.

La ubicación y la cohesión de grupos de trabajadores son recursos poderosos en la política de presión, y no es raro que estos grupos utilicen esto con eficacia. Por ejemplo los Piqueteros notaron desde que comenzaron con sus movilizaciones los efectos que tenía la presión que ejercían, sobre las decisiones que tomaba el gobierno. Conocen fehacientemente como crear un malestar incluso para todos los ciuda-

danos eligiendo lugares y fechas estratégicas, con el fin de dirigir sus presiones sobre los encargados de tomar decisiones. Estos grupos lograron encontrar sus propios canales para ser oír sus demandas y conocen los medios para convencer a quienes deciden y obtener de esta manera una respuesta favorable.

Los Piqueteros podrían entrar en la descripción de los movimientos sociales realizada por Alberto Melucci,²⁵ el cual sostiene que:

Los que se sublevan no son los grupos marginados, sino aquellos que sufren una contradicción entre un sentimiento de pertenencia a un determinado grupo y las nuevas relaciones sociales impuestas por el cambio. Estos grupos tienen mayor capacidad de movilización porque tienen experiencia de participación, conocen los procedimientos y los métodos de lucha; ya tienen sus propios líderes y mínimos recursos organizativos, que provienen de vínculos preexistentes; pueden utilizar redes de comunicación ya existentes para hacer circular nuevos mensajes y consignas; pueden reconocer con mayor facilidad intereses comunes.

Las asambleas barriales por su parte se podrían corresponder con la teoría que Alain Toureine²⁶ realiza de los movimientos sociales, en la cual el autor afirma que: “Los movimientos sociales basados en modelos culturales generales sólo se transforman en organizaciones después de haber pasado por un conflicto social central. La acción conflictiva origina que las orientaciones culturales se conviertan en organizaciones sociales.” El conflicto social producto de la crisis política, social y económica que se originó en Argentina en diciembre de 2001, propició el resurgimiento de las asambleas barriales como una alternativa a los partidos políticos.

A pesar de haber disminuido la cantidad de voluntarios, de que no cuenten con una gran disponibilidad de dinero (sus recursos los obtienen mediante la colaboración a voluntad de sus miembros) y de que no hayan tenido durante años acceso a la información política, las Asambleas aún se mantienen como grupo de presión.

Sin embargo tanto las Asambleas, como el movimiento Piquetero analizado no logran identificarse con el conjunto de conflictos sociales, ya que el campo de su lucha se vuelve cada vez más autónomo, sin poder mantener un interés nacional multidimensional.

²⁵ Alberto Melucci, *Sistema político, partido y movimiento social*, Millán. Feltrinelli, 1977.

²⁶ Alain Toureine, *Los movimientos sociales*, Buenos Aires, Almagesto, 1991.

CAPÍTULO II

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

SUMARIO: Tema 1. Partidos políticos de México. Una ventana hacia la democracia. 1.1 Partido Acción Nacional (PAN). 1.2 Partido de la Revolución Democrática (PRD). 1.3 Partido Revolucionario Institucional (PRI). 1.4 Partido Sociedad Nacionalista (PSN). 1.5 Partido del Trabajo (PT). 1.6 Partido Verde Ecologista de México (PVEM). 1.7 Partido Democracia Social (PDS). 1.8 Partido Convergencia por la Democracia (PC). 1.9 Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Tema 2. Los partidos políticos en el mundo. Tema 3. El Instituto Federal Electoral. 3.3.1 Principales atributos. 3.3.2 Principios rectores. 3.3.3 Fines. 3.3.4 Actividades fundamentales. 3.3.5 Estructura orgánica.

TEMA 1. PARTIDOS POLÍTICOS DE MÉXICO. UNA VENTANA HACIA LA DEMOCRACIA

1.1 Partido Acción Nacional (PAN)

Desde 1926, Manuel Gómez Morin, fundador de Acción Nacional, afanosamente trabajó reuniendo voluntades para formar un partido político. Escribe el libro 1915, en el que llama a su generación para embarcarse en una vasta labor de reconstrucción nacional en todos los órdenes: económico, político y social.

En 1929 los grupos de las facciones revolucionarias se aseguraron el poder a través de la formación del PNR, logrando desorganizar a todos los partidos políticos anteriores. En ese mismo año el Vasconcelismo hizo renacer las esperanzas, fue en ese momento que Gómez Morin escribió a Vasconcelos: “Yo siempre he creído que lo importante para México es lograr integrar un grupo, lo más selecto posible,

en condiciones de perdurabilidad, de manera que su trabajo, sin precipitaciones, pueda ir teniendo cada día, por esfuerzo permanente, un valor y una importancia crecientes.”

De haber escuchado a Gómez Morin, el Vasconcelismo no habría sido una llamarada, sino una institución; pero el Vasconcelismo se apagó de súbito, aunque su luz y su experiencia fecundarían diez años más tarde en Gómez Morin, insobornables la esperanza y el hombre, éste reencendería el anhelo.

En 1933 el país atravesaba por una intensa agitación social y por una seria crisis económica, la cual se había agravado por la fuga de capitales y el boicot extranjero. En 1935 el PNR logró la desorganización de las clases políticas y la mediatización de su acción, organizando a los obreros y campesinos en los sectores del partido. Todo esto hizo surgir diferentes grupos opositores al régimen político, que tenían como denominador común el rechazo a la política emprendida por el Estado. Manuel Gómez Morin con tristeza contemplaba los resultados prácticos de los ensayos Cardenistas y escribía: “Una pesada tolvanera de apetitos desencadenados, de propaganda siniestra, de ideologías contradictorias, de mentira sistemática, impide la visión limpia de la vida nacional.”

Fundación

Fundado en 1939, con el lema de: “Por una patria ordenada y generosa y una vida mejor y más digna para todos.”

La autoridad suprema de Acción Nacional reside en la Asamblea Nacional.

1.2 Partido de la Revolución Democrática (PRD)

El Partido de la Revolución Democrática se constituyó de manera formal el 5 de mayo de 1989. Su antecedente inmediato es el Frente Democrático Nacional, el frente electoral creado para las elecciones del 6 de julio de 1988 —origen y nacimiento del PRD—, y que postuló como candidato a la Presidencia de la República al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Esta fecha recuerda la gran movilización social, civil y política que se desarrolló a escala nacional en con-

tra del fraude electoral orquestado por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), así como al impulso de un movimiento democrático, plural, amplio, que fortaleció la lucha convergente por las transformaciones urgentes de carácter económico, político, social y cultural en México.

Tres son las corrientes políticas fundamentales que logran conjuntarse en el PRD:

- ✓ La Corriente Democrática del PRI.
- ✓ La Izquierda Socialista, representada por el Partido Mexicano Socialista (PMS), creado en marzo de 1987, y que incorporó las experiencias del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), que a su vez, es fruto de la unidad en 1981 del Partido Comunista Mexicano (PCM), la Coalición de Izquierda y el Movimiento de Acción Popular.
- ✓ La Izquierda Social, que englobaba lo mismo a organizaciones sociales como la Coalición Obrera, Campesina, Estudiantil del Istmo (COCEI), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Asamblea de Barrios de la ciudad de México, la Unión de Colonias Populares, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, así como agrupamientos de activistas políticos con presencia en el medio social como la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), la Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC), la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIR-LM, particularmente en el D.F.) y el Movimiento al Socialismo.

Pero sin duda, su riqueza social, civil y política está simbolizada en la integración de cientos y miles de ciudadanos que fueron testigos y participantes de las gestas y luchas más importantes del pueblo de México en este siglo después de la Revolución de 1910: la acción ejemplar y patriótica del Presidente Lázaro Cárdenas de la expropiación petrolera; la repartición de tierras para el desarrollo de los ejidos en el país, y las acciones para favorecer al campo mexicano; la lucha de los ferrocarrileros de 1958 y la democratización sindical; la lucha de los maestros y la de los médicos en los sesentas; el movimiento estudiantil del 68; la lucha de la guerrilla urbana y rural de los setentas;

la lucha de los trabajadores electricistas en la tendencia democrática del SUTERM a mediados de los setentas; las coordinadoras de masas de los sectores magisterial, campesino y urbano popular de los años ochentas; el fortalecimiento del movimiento popular y ciudadano en la respuesta organizada para el rescate de nuestros heridos y nuestros muertos, así como en la reconstrucción, por los sismos de septiembre de 1985 en la ciudad de México y el desarrollo de una sociedad civil, solidaria, creativa y profesional en impulso y crecimiento por la defensa y protección de los derechos humanos, en la educación popular, en la participación ciudadana y en la lucha por la democracia en esta década de los noventas.

1.3 Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Bajo el régimen de Porfirio Díaz (1877-1911) México había logrado altas tasas de crecimiento económico, pero ello a costa de un inequitativo reparto de la riqueza y de una creciente dependencia hacia el exterior.

La caída de Díaz fue originada por un enfrentamiento armado, la Revolución Mexicana, que culminó con la promulgación de la Constitución de 1917, la más avanzada en su tiempo, pues fue la primera del mundo en incorporar disposiciones de contenido social.

Al terminar la segunda década del siglo, México se encontraba en una situación bastante precaria después de la prolongada lucha armada. En la esfera política, los distintos ejércitos estaban liderados por caudillos que habían defendido distintos intereses y mantenían compromisos con las regiones, tropas y personajes que habían patrocinado sus operaciones militares. Los débiles hilos que sostenían el pacto nacional no eran capaces de promover las tareas de reconstrucción económica, la búsqueda de soluciones que permitieran una transición pacífica del poder y evitar el riesgo de inestabilidad en las nacientes instituciones de la República.

La pobreza generalizada en el país, severos problemas financieros con el exterior y la existencia de caudillos poderosos, hicieron necesaria a definición de un frente político que previniera la posibilidad de un nuevo golpe de Estado, de otra asonada o levantamiento, como la rebelión Huertista en 1924, la rebelión de Serrano en 1927 o la Guerra Cristera en 1929.

El primero de diciembre de 1928 se firmó el manifiesto del Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario (PNR), mediante el cual el General Plutarco Elías Calles invitaba a “todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la República, de credo y tendencia revolucionaria, para unirse y formar el Partido Nacional Revolucionario”.

El 4 de marzo de 1929 se fundó el PNR. El nuevo partido fue el marco para la integración y organización de las facciones de la Revolución en un sólo organismo político y aseguró el cumplimiento del principio revolucionario de la No-Reelección y la continuidad de los programas de gobierno.

El sistema de partido preponderante puso fin a la endémica anarquía política y le dio a México una sólida estabilidad política; en adelante la lucha por el poder se desarrollaría al interior del PNR.

El partido, junto al fortalecimiento de un régimen presidencial capaz de aglutinar a los más diversos sectores del México de ese tiempo, constituyó una solución política que acabó con el dilema entre los sistemas dictatoriales y la anarquía tradicional.

Se desligaron así los destinos de la Revolución Mexicana en su etapa de jefes militares de las actividades y la fuerza personal de los hombres, y con la nueva fórmula se dio cauce al impulso de las instituciones, principios y programas derivados del movimiento armado y de la Constitución de 1917.

Años más tarde, el 30 de marzo de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas lanzó la declaración formal de la Asamblea Nacional Constitutiva del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) que sustituiría al PNR. Con esa iniciativa se garantizó el liderazgo del Presidente en turno dentro en el partido; se le dotó además de una nueva orientación ideológica y se apuntalaron los mecanismos de participación política mediante la sectorización de sus bases de apoyo, emergiendo así los sectores obrero, campesino y militar.

La nueva estabilidad política no se logró mediante el uso de la fuerza. En el mismo año de su fundación, el PRI compitió con 60 partidos registrados. El triunfo de Alemán inauguró la etapa de Presidentes civiles en la historia del país. Muchos países de América Latina necesitaron más de cuatro décadas para lograr sustituir a los regímenes militares por gobiernos civiles.

El 18 de enero de 1946 tuvo lugar la Segunda Gran Convención del Partido de la Revolución Mexicana, que dio lugar a su transformación como Partido Revolucionario Institucional, designándose como Primer Presidente del Comité Central Ejecutivo a Rafael Pasca-sio Gamboa.

El PRI, desde entonces, quedó únicamente constituido por los sectores agrario, obrero y popular, y adoptó el lema “Democracia y Justicia Social.” Días después rindió su protesta Miguel Alemán Velasco como candidato del PRI a la Presidencia de la República.

En lo sucesivo, los gobiernos emanados del Revolucionario derivaron su legitimidad en el consenso de las distintas fuerzas políticas y en la continuidad de los programas de gobierno, sustentados en principios tales como el desarrollo económico; la justicia social; la reforma agraria; la protección de los derechos de los trabajadores; la educación gratuita para todos; la disciplina de las fuerzas armadas al poder civil; el continuo ensanchamiento de las libertades políticas y, entre otras, la afirmación de la independencia de la nación frente al exterior.

Así, durante los veinte años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, México mantuvo –en contraste con América Latina– un crecimiento económico sostenido, del 6% anual en promedio, y resolvió a través del consenso mayoritario la lucha por el poder.

El partido fundado por Calles gobernó sin suspender las Garantías Constitucionales, sosteniendo siempre la vigencia del orden legal derivado de la Constitución de 1917; éste es un hecho notable en el mundo, siendo las únicas excepciones las naciones europeas que no han tenido más de tres Constituciones en el siglo XX.

Los gobiernos del PRI han impedido los golpes de Estado y desde 1946 han sostenido a regímenes civiles; ningún país en América tiene este expediente. Los regímenes surgidos del PRI han realizado una defensa sólida de la soberanía e independencia del Estado en el contexto internacional, basada en principios históricos que han apuntalado la presencia y prestigio de México en los escenarios internacionales.

Como fundamento de la estabilidad política, y en respuesta a la evolución de una sociedad más demandante, plural y participativa, tras sucesivas reformas político-electoral, el PRI garantizó el fortalecimiento de las instituciones y logró encauzar la pluralidad política y social a través del perfeccionamiento del régimen de partidos. A partir de

los setenta, el PRI ha transitado de ser partido único a partido hegemónico, y hoy es el partido mayoritario y el único con presencia nacional.

En 1994, a pesar de los rezagos económicos acumulados, de una vulnerable situación financiera, la irrupción de un grupo armado en Chiapas y una presencia más amplia de los partidos opositores al PRI en los gobiernos estatales, municipales y locales, México logró la hazaña –en las elecciones más competidas de la historia de la nación–, que los ciudadanos acudieran en un 78% del padrón electoral a las urnas, en paz y en libertad.

El Sistema Presidencial y el PRI no han sobrevivido 70 años porque hayan sometido a un México pasivo a décadas de gobierno autoritario, sino porque reflejan la fuerza y la debilidad, las virtudes y los defectos de los propios mexicanos: combinan un sentido ritualista de lo jerárquico con una enorme capacidad de negociación.

Por consiguiente, el sistema político ha requerido de un mantenimiento constante y una renovación frecuente.

Al finalizar el siglo XX, el entonces Presidente en funciones Ernesto Zedillo, frente al impulso democratizador dentro y fuera del priísmo, renunció a su capacidad metaconstitucional de designar a su sucesor. La administración en este sexenio se caracterizó por su tono gris, conflictos sociales –EZLN–, y la consolidación de cárteles cuya presencia en el ámbito nacional se enraizó al concepto de “narcotráfico”, con los capítulos venideros de la década “panista.”

1.4 Partido Sociedad Nacionalista (PSN)

La organización Sociedad Nacionalista es una organización política, que inicia sus actividades en la vida nacional, con el objetivo fundamental de promover la participación ciudadana en la defensa de sus intereses, así como coadyuvar en la instauración de la justicia social y la democracia defendiendo en todo momento, la soberanía y autonomía de nuestro país, impulsando el tránsito hacia la democracia y construcción de un México de progreso y bienestar con apego a la ley, y con la obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de respetar las leyes en instituciones que de ella emanen, así como la obligación de conducir las actividades y programa de acción por medios pacíficos y por la vía democrática.

Asimismo, para la organización Sociedad Nacionalista es una obligación y determinación doctrinaria, el no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales u ordenamiento electoral que aplique en su momento lo prohíban.

La organización Sociedad Nacionalista, es un organismo político surgido dentro de la clase media de México, debido a la necesidad de un sector de la sociedad mexicana, de tener una verdadera y auténtica representación en el contexto político del país, y sostiene que la independencia y soberanía nacional, son los principios rectores que deben permanecer y ser la base en la reestructuración de nuestro sistema político, económico y social, esto incluye un no rotundo a subarrendar o dar en garantía, tierras, aguas, bienes del subsuelo y servicios prioritarios como son los de energía y comunicaciones, dentro del territorio nacional.

La organización Sociedad Nacionalista, considera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contienen los cimientos jurídicos que se requieren para restablecer las condiciones de equidad, justicia y democracia en nuestra sociedad, y que el gobierno sea el impulsor de las actividades estratégicas, que garanticen a los mexicanos, su seguridad y bienestar, dentro de un régimen de derecho, libertad y respeto mutuo, donde la sociedad deberá ser coadyuvante en la gobernabilidad y vigilante de los funcionarios públicos, para asegurar el cumplimiento y buen manejo de los recursos de la nación. Consideramos que la Constitución de 1917, es la más clara expresión jurídica que manifiesta los más altos principios nacionalistas en la lucha por establecer una República federal, democrática, representativa, reformista y con autodeterminación; que asegura las garantías políticas e individuales, la legalidad, el respeto por el trabajo, la soberanía de los mexicanos sobre sus recursos naturales, la igualdad entre ambos sexos, los derechos de la familia, el derecho irrestricto a recibir una educación y servicios de salud dignos, la separación

de la iglesia y el Estado, la responsabilidad de los servidores públicos para evitar abusos en los puestos de poder, en suma es un compendio jurídico, que establece un verdadero compromiso de pacto social, para lograr hacer posible un proyecto de nación, por el cual todavía estamos pugnando.

Lamentablemente para los mexicanos, las innumerables Reformas realizadas a nuestra Carta Magna, han lesionado la tesis jurídica y los principios nacionalistas de la Constitución de 1917.

1.5 Partido del Trabajo (PT)

Fecha de fundación: 8 de diciembre de 1990, en el Auditorio del “Plan Sexenal” de la ciudad de México.

En las elecciones de 1991, sólo obtuvo 270 mil votos, por lo que no consiguió el 1.5 por ciento que fija la ley para conservar el registro. Comenzó una campaña para realizar asambleas en más de la mitad de las entidades federativas del país. Pudo realizar 18 asambleas en otras tantas entidades.

El 13 de enero recibió su registro definitivo por resolución del Instituto Federal Electoral.

En la elección del 21 de agosto de 1994, el PT obtuvo una votación cercana a 1 millón de sufragios emitidos en todo el país.

El PT se formó a partir de la coordinación de varias organizaciones sociales: Comités de Defensa Popular de Chihuahua y Durango; Frente Popular de lucha de Zacatecas; Frente Popular “Tierra y Libertad” de Monterrey, así como personas procedentes de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA); Coordinadora Nacional “Plan de Ayala” y del Movimiento Magisterial Independiente.

Actualmente, el PT cuenta con 10 diputados federales. Gobierna la capital de Durango y la ciudad de Nombre de Dios en ese Estado. Gobierna el municipio de Apan en Hidalgo, y 3 municipios en Veracruz. En el Distrito Federal cuenta con dos asambleístas en la ALDF. En total, hay en el país alrededor de 300 funcionarios de elección popular (diputados, presidentes municipales, síndicos, regidores, etc.), que han llegado al cargo bajo el emblema del PT.

1.6 Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

A finales de la década de los setentas surgió una organización de carácter popular que se llamó “Brigada de Trabajo Democrática y Social”, dedicada al auxilio y solución de problemas en colonias populares y áreas marginadas.

Más tarde en 1980, debido a la creciente inquietud de la población por los problemas ambientales que afectaban directamente su calidad de vida, la Brigada se transformó en una agrupación ecologista; así fue como nació la Alianza “Ecologista Nacional”. Este grupo trabajó durante seis años y se extendió a nivel nacional logrando llamar la atención de la sociedad mexicana sobre temas, tales como, los peligros de la planta nuclear de Laguna Verde en Veracruz, la destrucción de los bosques y las selvas tropicales y la contaminación del aire en las grandes ciudades.

Con la llegada masiva de miembros a la Alianza Ecologista se tomó la decisión de buscar nuevas formas de participación ciudadana, que nos vincularan a la vida político-social del país. De esta forma, en 1986 se fundó el Partido Verde Mexicano (PVM) con la intención de participar en las elecciones federales de 1988, lo cual no fue posible pues no se obtuvo el registro como partido político. Sin embargo, el PVM se integró al “Frente Democrático Nacional” y apoyó la candidatura presidencial del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas con el compromiso de impulsar un programa de carácter ecológico en caso de resultar electo.

Al concluir el proceso electoral de 1988, el PVM se separó del Frente Democrático Nacional para buscar su conformación como partido político nacional y lograr reconocimiento autónomo.

Después de una intensa campaña nacional de afiliación de miembros, en 1990 se solicitó el registro condicionado bajo el nombre de Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Esta solicitud fue injustamente rechazada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral por considerar que las acciones ecologistas no eran actividades de índole política. En su dictamen el Instituto Electoral señalaba que:

De las constancias aportadas se advierte que la organización de que se trata ha realizado una labor constante en defensa de la ecología, del medio ambiente, de la flora y de la fauna y que ha organizado y participado en diversos eventos como son el Día mundial de la tierra, Programa de reforestación, Concurso de

dibujo infantil, Día mundial del medio ambiente, Marcha del dos de octubre, Día del árbol. A juicio del Consejo General estas actividades no se consideran políticas en el espíritu del artículo 41 Constitucional y de lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Este hecho motivó la apelación ante el Tribunal Federal Electoral, el cual falló en favor de nuestra organización otorgándole su registro condicionado como partido político nacional el 9 de febrero de 1991. La Sala Central del Tribunal fincó un importante precedente jurídico al resolver por unanimidad que: “Las labores realizadas por el PVEM en defensa de la ecología, estaban claramente orientadas a una participación activa y pública en la vida político-social del país, por lo tanto pueden considerarse como actividades de naturaleza política.”

No obstante, el Instituto Electoral condicionó la decisión del Tribunal al cambio de nombre y emblema de la organización, por lo que se denominó entonces Partido Ecologista de México (PEM) y su emblema tuvo que ser modificado.

Tras su participación en las elecciones federales de 1991, el PEM perdió su registro por no haber alcanzado –según las autoridades– el 1.5% de la votación nacional (se obtuvo oficialmente 1.44%). A pesar de ello, el trabajo continuó y el 13 de enero de 1993, después de realizar 167 asambleas constitutivas en 24 Estados de la “República y contando con 86 mil afiliados (ahora somos 500 mil), se recuperó el registro definitivo para participar en los comicios federales de 1994.

El 14 de mayo de 1993 la Asamblea Nacional del referido instituto político, resolvió cambiar el nombre y emblema del partido, con el objetivo de lograr una mejor comunicación visual apegada a los principios motores de la organización. Fue entonces como se denominó finalmente Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y su emblema se conformó por un tucán real que representa a la naturaleza posado sobre una “V” que significa la Vida, la Verdad y la Victoria; dos serpientes emplumadas que representan a las culturas autóctonas de México rodean al tucán y miran de frente a un círculo que simboliza la concepción de unidad cósmica de la cultura náhuatl; el nombre del partido aparece con letras blancas alrededor del emblema de fondo verde.

Para las elecciones de 1994 el PVEM postuló al Licenciado Jorge González Torres como su candidato a la Presidencia de la República, por su destacada labor como ecologista y fundador del partido.

Tras su participación en la elección, y a pesar de las marcadas diferencias e inequidades de la contienda electoral, el PVEM incrementó su votación y logró el ingreso a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ganando dos escaños. A partir de ello, los triunfos electorales se han multiplicado y hoy los ecologistas gobiernan en nueve Estados de la República y el Distrito Federal a través de Presidentes Municipales, Regidores, Diputados Locales, Asambleístas y Legisladores Federales.

En 1997 la Asamblea de PVEM en el Distrito Federal eligió por unanimidad al Licenciado Jorge González Torres como su candidato a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

Como resultado del proceso electoral de 1997, el PVEM accedió por primera ocasión a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al ganar 8 escaños. Sin duda alguna, el mayor éxito de estos legisladores es el de haber logrado la reforma al artículo 40 de nuestra Constitución Política, que ahora reconoce como garantía individual de los mexicanos el derecho a vivir en un ambiente sano para nuestro desarrollo y bienestar.

1.7 Partido Democracia Social (PDS)

Democracia Social es un nuevo partido formado por ciudadanos que compartimos una vocación política que no se reconoce en ninguno de los partidos políticos existentes.

Los miembros de Democracia Social son una comunidad crítica que intenta ofrecer alternativas viables para el desarrollo de nuestro país, así como plantear una nueva forma de hacer política.

1.8 Partido Convergencia por la Democracia (PC)

Convergencia por la Democracia, es un partido político nacional, integrado por mexicanas y mexicanos conscientes de la necesidad de buscar, con el concurso de toda la sociedad, un nuevo rumbo para la nación, en cuyo proyecto se incluye oportunidades de progreso para todos, y por medio del cual se busca fortalecer la República, lograr la estabilidad y la tranquilidad social que se consolide internamente y permita participar con firmeza en el concierto de las naciones.

TEMA 2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MUNDO

Uno de los hechos sobresalientes del final del siglo XX es, sin duda, la preeminencia de la democracia sobre el autoritarismo. La extensión y el arraigo de los valores, las instituciones y las prácticas democráticas en el mundo de hoy constituyen, en efecto, un proceso global que, al parecer, se dirige hacia su consolidación. La derrota de los totalitarismos de derecha en la Segunda Guerra Mundial; las transiciones a la democracia en el sur de Europa, en América Latina y en el sudeste asiático a lo largo de los años setenta y ochenta, y el derrumbe de los regímenes totalitarios de Europa del Este, conocidos como socialismo real, durante el segundo lustro de los ochenta, apuntalaron a las grandes democracias e impulsaron la emergencia de nuevas democracias, transformando de manera radical el mapa geopolítico mundial. Pero sobre todo, apoyado en la globalización de los medios de comunicación, dicho proceso ha significado un profundo cambio en los valores y las percepciones de las sociedades contemporáneas en favor de los derechos y las libertades fundamentales de la persona, sustento y fin del constitucionalismo democrático.

El éxito de ese proceso de universalización de la democracia no implica, sin embargo, un triunfo definitivo sobre el autoritarismo, ni mucho menos que los retos actuales y los desafíos futuros de las democracias en particular hayan sido resueltos. Los riesgos de involución hacia formas autoritarias de gobierno, en especial en las democracias más recientes y frágiles; las dificultades para emprender o consolidar transiciones democráticas frente a los autoritarismos persistentes y los viejos, o nuevos problemas institucionales de las democracias exigen cada día más imaginación y responsabilidad, más conocimientos y participación, más y mejor formación de ciudadanos libres y responsables. Exigen, en “suma”, una más amplia y sólida cultura democrática.

Es evidente que no hay mejor garantía para la consolidación de la democracia que la formación de una sociedad que conozca y aprecie sus valores, sus instituciones y sus prácticas y que, al mismo tiempo, a través de sus ciudadanas y ciudadanos, de sus diversas organizaciones, de sus partidos políticos y de su gobierno, participe efectivamente en el debate y en la formulación de propuestas frente a los asuntos de interés público propios de la vida democrática. Una sociedad, pues, comprometida con la democracia y su desarrollo.

En ese sentido, el objetivo de la colección Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos es contribuir a la divulgación de la cultura democrática en la sociedad mexicana, mediante el conocimiento de las democracias de nuestro tiempo. Con esta colección, el Instituto Federal Electoral busca poner al alcance del público en general, en especial de los jóvenes que cursan sus estudios de educación media superior y superior, la información y los elementos de análisis necesarios para el conocimiento de los sistemas políticos y electorales de las diversas democracias que existen en el mundo, su diseño constitucional y su forma de gobierno, los principios y los procedimientos que rigen sus elecciones, y su sistema de partidos.

Con ese fin, la colección ha sido diseñada de tal modo que permita un estudio comparativo de los sistemas políticos y electorales considerados. Para ello, cada una de las monografías tiene la misma estructura: a manera de introducción se presenta un marco conceptual básico para facilitar la comprensión de las nociones de sistema político, sistema electoral y sistema de partidos, que son, a su vez, temas tratados en capítulos aparte. Igualmente, las monografías contienen un anexo estadístico con datos generales de los países, los resultados electorales y la composición de los órganos de representación popular, así como una cronología electoral del país de que se trate.

Ahora bien, un régimen constitucional democrático puede adoptar distintas formas o sistemas de gobierno. Los dos más importantes son el Presidencial y el Parlamentario, y si bien dentro de ellos existen diversas modalidades e incluso un sistema híbrido o mixto que toma elementos de ambos —es el caso del semipresidencialismo francés—, lo cierto es que cada uno tiene elementos característicos, los cuales se pueden resumir en los siguientes términos:

Sistema Presidencialista:

- ✓ El Presidente es, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- ✓ La elección del Presidente es directa o semidirecta. (Es el caso de Estados Unidos).
- ✓ El Jefe de Gobierno y su Gabinete no son designados o removidos por el Órgano Parlamentario sino por el propio Presidente.
- ✓ Los Poderes Ejecutivo y Legislativo están claramente separados.

Sistema Parlamentario:

- ✓ El Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno son personas distintas. (En las Monarquías Parlamentarias, como Gran Bretaña, el Rey es el Jefe de Estado).
- ✓ Los miembros del Parlamento son elegidos por el voto popular.
- ✓ El Jefe de Gobierno y el Gabinete son designados y pueden ser removidos por el Parlamento.
- ✓ Los Poderes Ejecutivo y Legislativo no están separados; por el contrario, se comparten.

En los dos sistemas hay un proceso de elección popular para la integración de los poderes públicos. Dicha elección se realiza y se convierte en representación política mediante un sistema electoral; cabe recordar, en este punto, que la noción de sistema electoral, en sentido estricto, se refiere a los principios y a los métodos utilizados para convertir los votos en escaños, es decir, para traducir la voluntad ciudadana en representación política. Existen dos grandes sistemas electorales, el de mayoría y el proporcional, cada uno de ellos con diversas modalidades y fórmulas de asignación de escaños, así como un sistema mixto que combina los principios de ambos. En términos generales, dichos sistemas se pueden describir de la siguiente manera:

- ✓ Sistemas de mayoría.

Se busca formar una mayoría en los órganos de representación popular que garantice estabilidad y gobernabilidad, aún a riesgo de fomentar sobre o sub-representación en el Parlamento; por ejemplo, que un partido político obtenga un porcentaje de escaños o curules sensiblemente mayor o menor al porcentaje de la votación que haya obtenido. En este caso se privilegia la gobernabilidad sobre la representatividad.

El ganador de la elección en el ámbito territorial-poblacional donde se realice la elección se queda con toda la representación, es decir, gana todo; por ejemplo, en un distrito electoral se elige a un solo diputado. Los partidos presentan candidatos individuales y el elector sólo tiene una opción.

✓ Sistemas proporcionales.

Se busca que los órganos de representación popular sean lo más representativos posible de la voluntad ciudadana, es decir, de los porcentajes de votación obtenidos por cada partido, aún a riesgo de generar una fragmentación en la composición del Parlamento que dificulte la estabilidad y la gobernabilidad; por ejemplo, que un Parlamento, al reflejar con exactitud los porcentajes de la votación obtenidos por los distintos partidos políticos, se fragmente de tal modo que la formación de una mayoría que legisle integre el gobierno (en el caso de un Sistema Parlamentario), resulte imposible; en este caso se privilegia la representatividad sobre la gobernabilidad.

Se elige a dos o más representantes en el ámbito territorial-poblacional en el que se realice la elección y, por lo tanto, el triunfo es compartido según los porcentajes de la votación; por ejemplo, de una circunscripción electoral pueden surgir diez diputados.

Las candidaturas de los partidos no son individuales sino que se presentan en listas.

TEMA 3. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión.

Una vez constituido formalmente empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990 como resultado de una serie de Reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia, ha experimentado tres importantes procesos de Reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral.

Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de Reforma, destacan los siguientes:

La Reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de Diputados y Senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.

La Reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los Consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.

La Reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los Consejeros ciudadanos.

3.3.1 Principales atributos

El Instituto Federal Electoral se encuentra dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en la toma de decisiones y funcionamiento profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una Institución de carácter permanente.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

3.3.2 Principios rectores

La Constitución dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral, se debe regir por cinco principios fundamentales:

1. *Certeza*. Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.
2. *Legalidad*. Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.
3. *Independencia*. Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la Institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.
4. *Imparcialidad*. Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.
5. *Objetividad*. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

3.3.3 Fines

De manera expresa y precisa, el ordenamiento legal dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral apunte al cumplimiento de los siguientes fines:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.

2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.
4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
7. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

3.3.4 Actividades fundamentales

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

- ✓ Capacitación y educación cívica.
- ✓ Geografía electoral.
- ✓ Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- ✓ Padrón y listas de electores.
- ✓ Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- ✓ Preparación de la jornada electoral.
- ✓ Cómputo de resultados.
- ✓ Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de Diputados y Senadores.
- ✓ Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

1. Órganos de dirección (Consejos)

Son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal).

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales.

Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los Consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las Mesas Directivas de Casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

- ✓ Un Consejero Presidente
- ✓ Ocho Consejeros Electorales

Todos ellos son elegidos para un periodo de siete años por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes la Cámara de Diputados, y de acuerdo a las propuestas formuladas por los grupos Parlamentarios de la propia Cámara de Diputados.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- ✓ Los Consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son cinco. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual.
- ✓ Los Representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son once los representantes partidistas en el Consejo General.
- ✓ El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario.
- ✓ Actualmente, el Consejo General se integra por un total de 26 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y 17 con voz pero sin voto.

Atribuciones

Entre las atribuciones que la ley le otorga al Consejo General se pueden destacar las siguientes:

- ✓ Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto conforme a las propuestas que presente el Consejero Presidente.
- ✓ Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Presidentes de los Consejos Locales y Distritales y que en todo tiempo fungirán como Vocales Ejecutivos de las Juntas correspondientes.
- ✓ Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.
- ✓ Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como la pérdida del mismo.
- ✓ Determinar los topes de gastos máximos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para Presidente, Senadores y Diputados.
- ✓ Efectuar el cómputo total de las elecciones de Senadores y Diputados por el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez correspondiente, determinar la asignación de Senadores y Diputados para cada partido político y otorgarles las constancias correspondientes.
- ✓ Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación.
- ✓ Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral.

Independientemente de lo anterior, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Consejo General, que se integran exclusivamente por Consejeros Electorales:

- ✓ Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
- ✓ Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.
- ✓ Organización Electoral.
- ✓ Servicio Profesional Electoral.
- ✓ Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Consejos Locales

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las treinta y dos entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

Integración

En su conformación concurren miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete y otros que sólo tienen voz pero no voto, para el proceso electoral de 2003 son 15.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- ✓ Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.
- ✓ Seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- ✓ Los Representantes de los partidos políticos nacionales y coaliciones, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en el Consejo General, es decir, uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal. Durante el proceso electoral federal son 11.

- ✓ Los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente.
- ✓ El Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

De tal forma, cada Consejo Local se integra por un total de 22 miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y 15 con voz pero sin voto.

Atribuciones

Entre las principales atribuciones que la ley otorga a los Consejos Locales se pueden destacar las siguientes:

- ✓ Designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales.
- ✓ Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- ✓ Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa.
- ✓ Efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de Senadores por el principio de representación proporcional.
- ✓ Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- ✓ Nombrar las comisiones de Consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

Consejos Distritales

Son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito de competencia son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere.

Al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

Integración

Su conformación es idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, en siete miembros con derecho a voz y voto, y 10 miembros con voz pero sin voto.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- ✓ Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Distrital.
- ✓ Seis consejeros electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local para dos procesos electorales ordinarios que pueden ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- ✓ Los Representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en los Consejos General y Locales, es decir, uno por cada partido o coalición que cuente con reconocimiento legal. A partir del proceso electoral federal de 2000 son 11.
- ✓ Los Vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital correspondiente.
- ✓ El Vocal Secretario de la Junta Distrital, quien funge como Secretario del Consejo.

A partir del proceso electoral federal de 2003 cada Consejo Distrital se integra por un total de 22 miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y 15 con voz pero sin voto.

Atribuciones

Entre las principales atribuciones que la ley confiere a los Consejos Distritales destacan las siguientes:

- ✓ Determinar el número y la ubicación de las casillas donde se recibirá la votación el día de la jornada electoral.
- ✓ Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla y vigilar la debida instalación de las mismas.
- ✓ Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- ✓ Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de Diputados de representación proporcional.
- ✓ Realizar los cómputos distritales de la elección de Senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- ✓ Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- ✓ Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

Mesas Directivas de Casillas

Son los órganos electorales formados por ciudadanos y facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales.

De acuerdo con la ley cada distrito se debe dividir en secciones electorales, cada una de las cuales debe comprender un mínimo de 50 y un máximo de 1500 electores. Por cada 750 electores o fracción de una sección electoral se debe instalar una casilla.

En tanto como autoridad electoral, las mesas directivas de casilla son responsables de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Cada mesa directiva de casilla se integra por un Presidente, un Secretario y dos Escrutadores, así como por tres suplentes generales, es decir, siete ciudadanos por casilla, todos los cuales son seleccionados mediante un doble sorteo y reciben un curso de capacitación para el desempeño de tan crucial función.

Adicionalmente, cada partido político o coalición legalmente facultado para contender en las elecciones federales (en el año 2000 fueron cuatro partidos y dos coaliciones) puede designar hasta dos representantes titulares y un suplente por cada casilla.

2. Órganos Ejecutivos y Técnicos

Son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, que preside el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral y su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto; 300 Juntas Distritales Ejecutivas, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y pueden contar, incluso, con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Todas las Juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauró dentro del Instituto Federal Electoral en 1992.

Junta General Ejecutiva

Es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía encargado tanto de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto, como de dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General.

Integración

La Junta General Ejecutiva está integrada por:

- ✓ El Presidente del Consejo General, quien la preside.
- ✓ El Secretario Ejecutivo.
- ✓ Los Directores Ejecutivos de:
 - ✓ Registro Federal de Electores
 - ✓ Prerrogativas y Partidos Políticos
 - ✓ Organización Electoral
 - ✓ Servicio Profesional Electoral
 - ✓ Capacitación Electoral y Educación Cívica
 - ✓ Administración
- ✓ Al Secretario Ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

Atribuciones

La Junta General Ejecutiva se debe reunir por lo menos una vez al mes y tiene entre sus atribuciones:

- ✓ Proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto.
- ✓ Fijar los procedimientos administrativos.
- ✓ Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores.
- ✓ Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas, así como las prerrogativas de ambos.
- ✓ Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral.
- ✓ Supervisar el cumplimiento de los Programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Juntas Locales Ejecutivas

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa.

Integración

Se integra por un total de cinco miembros:

- ✓ El Vocal Ejecutivo, quien la preside.
- ✓ El Vocal Secretario.
- ✓ El Vocal de Organización Electoral.
- ✓ El Vocal del Registro Federal de Electores.
- ✓ El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Es importante hacer notar que el cargo de Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del Consejo Local, quien es designado por el Consejo General.

Además, las Juntas Locales Ejecutivas deben estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Atribuciones

Al igual que la Junta General Ejecutiva, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones que tienen encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran:

- ✓ Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales.
- ✓ Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Juntas Distritales Ejecutivas

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales.

Integración

Se integra en la misma forma y términos que las Juntas Locales, es decir, por un total de cinco miembros:

- ✓ El Vocal Ejecutivo, quien la preside.
- ✓ El Vocal Secretario.
- ✓ El Vocal de Organización Electoral.
- ✓ El Vocal del Registro Federal de Electores.
- ✓ El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Al igual que en los casos precedentes, el cargo de Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del respectivo Consejo Distrital, quien es designado por el Consejo General.

Las Juntas Locales Distritales Ejecutivas también deben estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Atribuciones

Al igual que las Juntas General y Locales, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones que tienen encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran:

- ✓ Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral, y Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- ✓ Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que se instalarán en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.
- ✓ Capacitar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.

Órganos de Vigilancia

Son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado.

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

Integración

La Comisión Nacional de Vigilancia se integra por:

- ✓ El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside.
- ✓ Un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (área técnica especializada del Ejecutivo Federal).
- ✓ Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales.
- ✓ Un secretario designado por el presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

Las Comisiones Locales y Distritales se conforman de manera análoga:

- ✓ Los Vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas Ejecutivas, quienes fungen como presidentes.
- ✓ Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales.
- ✓ Un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

Atribuciones

Dentro de su respectivo ámbito territorial de competencia, las Comisiones de Vigilancia tienen encomendadas las siguientes atribuciones:

- ✓ Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las Listas Nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos señalados por la ley.

- ✓ Vigilar que se entregue oportunamente a su destinatario.
- ✓ Recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las Listas Nominales de electores.
- ✓ Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral.

CAPÍTULO III

DERECHO ELECTORAL Y DERECHO PENAL ELECTORAL

SUMARIO: Tema 1. Derecho electoral. 1.1.1 Concepto de derecho electoral. 1.1.2 Ámbito del derecho electoral. 1.1.3 Características del derecho electoral. 1.1.4 Fuentes del derecho electoral. 1.1.5 Relación con otras ciencias. Tema 2. Derecho penal electoral. 2.1.1 Objeto del derecho penal electoral. 2.1.2 Codificación general de los delitos electorales. 2.1.3 Reglas generales aplicadas a los delitos electorales. 2.1.4 Diferencia entre delitos electorales y delitos políticos. 2.1.5 Autoridad competente para conocer en materia de delitos electorales. 2.1.6 Los delitos electorales y su clasificación en federales y comunes. 2.1.7 Competencia federal en materia de delitos electorales. 2.1.8 Competencia del Ministerio Público de la Federación. 2.1.9 Competencia de las autoridades federales para conocer de delitos electorales del Fuero Común en razón de la conexidad. 2.1.10 Creación y competencia de la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales. 2.1.11 Proceso penal electoral. 2.1.12 Resultados de la procuración y administración de justicia penal electoral. 2.1.13 Competencia local en materia de delitos electorales.

TEMA 1. DERECHO ELECTORAL

Si estudiamos al Derecho Electoral sin vincularlo al Derecho Penal, lo entendemos como el conjunto de normas, instituciones, procedimientos y principios filosóficos-jurídicos que regulan los actos realizados por las autoridades, partidos políticos y ciudadanos tendientes a la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto federal como local, así como municipal, en el ejercicio de un sistema democrático reconocido como voluntad constitutiva de la soberanía popular.

El Derecho Electoral, puede ser estatal o local, ya que así se previó desde la Constitución de 1824, que en su artículo 9 establecía que:

Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los estados; a los que también les corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que establece la constitución.

O sea que desde entonces se permite a los Estados de la República reglamentar las elecciones locales donde tienen la libertad de hacerlo en un código o en una ley, por lo tanto considero que en el Estado de Morelos, al tipificar las conductas que con motivo de un proceso electoral interno se puedan considerar como nocivas al mismo, se les debe dar la importancia que requieren dada la relevancia del delito electoral, por estar en juego puestos de elección popular, es decir, es menester que las conductas nocivas en una elección local sean descritas de forma adecuada para que se pueda encuadrar tal conducta y por ende puedan ser sancionadas, ya que así la posibilidad de que la amenaza de pena inhiba agresiones y faltas en materia local electoral, dará mayor fuerza a dicha pena, es decir, originará que el Derecho Penal ponga reglas más eficaces y esto a su vez permitirá que disminuya la impunidad, el abuso, la arbitrariedad o la burla a la sociedad en cualquier elección en Morelos, sea estatal o municipal.

1.1.1 Concepto de Derecho Electoral

Para abordar el estudio del Derecho Electoral ampliamente sin limitaciones se requiere de la consideración de su género próximo, constituido éste por el llamado derecho público que se considera como un derecho político en atención a que todo el derecho en su manifestación legislativa para aplicarse a casos concretos requiere de un órgano público que se conforma por la jurisdicción de los órganos jurisdiccionales.²⁷

El derecho político, es la parte del derecho que se manifiesta, como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones entre gobernantes y gobernados y su entorno natural con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.

²⁷ Luis Ponce de León, *Derecho político electoral*, México, Porrúa, 1997, p. 3.

Dentro del derecho político, el Derecho Electoral tiene un lugar y un significado especial que no se le ha dado por la ausencia de investigación y cultivo, la consecuencia se puede observar en las defectuosas relaciones en la conducción política tratándose de la elección de los mejores gobernantes y servidores públicos que no cumplan con los compromisos y expectativas para los cuales fueron electos y designados.

El Derecho Electoral es siempre derecho político porque del derecho político deriva, porque del derecho político se conforma, al grado de que el derecho político electoral vinculado al derecho político definirse como el derecho que regula y armoniza las relaciones entre gobernantes y gobernados, que se refiere a la elección, designación y remoción de los primeros con el fin de realizar la justicia y seguridad jurídica.

Por lo tanto, antes de proceder a enunciar un concepto de Derecho Electoral es indispensable tomar como base la definición del derecho el cual es: “El conjunto de normas, principios e instituciones que rigen coactivamente el actuar social del hombre.”²⁸

Por su parte, el término Electoral comprende, conforme al Diccionario Larousse Usual, del electo o de las elecciones; derechos electorales lo que guarda relación con la elección, entendiéndose por ésta la acción y efecto de elegir, palabra que deriva del latín eligere que quiere decir escoger o preferir a una persona, objeto o idea para un fin.²⁹ Luego entonces, múltiples y diversas situaciones que regula el Derecho, o que se dan cita en forma coloquial en nuestra vida ciudadana y no ciudadana, pueden ser estimadas como asuntos electorales.

En mérito de lo anterior, es justo concluir que el término Electoral no es necesariamente exclusivo de esta materia, que lo emplea para referirse al proceso de elección de representantes ciudadanos ante los diferentes poderes de la República o de los entidades de la federación, así como los diversos órganos de gobierno como los Ayuntamientos, con todo lo que ello definitivamente implica. De lo que se desprende, que el campo de acción de esta rama del Derecho, tiene su origen en el Derecho Constitucional; no sólo se dedica a tutelar la eficacia del

²⁸ Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1992, p. 45.

²⁹ Ramón García-Pelayo y Gross, *Diccionario Larousse usual*, México, Larousse, 1974, p. 251.

sufragio, sino también en la integración de los órganos electorales, la documentación y material electoral, derechos y obligaciones de los partidos políticos y de los electores, entre muchos otros temas.

El concepto de Derecho Electoral en sentido amplio está constituido por la historia, principios, normas jurídicas que regulan el orden electoral, y en sentido restringido es el derecho del ciudadano de elegir y ser elegido.

Dieter Nohlen, lo define como: “El conjunto de normas y principios que regulan un proceso electoral y componen un sistema jurídico en particular.”³⁰

Walter Díaz Zegarra lo establece como:

Una rama del derecho público que posee una parte sustantiva que establece los derechos y deberes de los ciudadanos de elegir y ser elegidos representantes del pueblo o expresar su opinión y una parte formal conformada por normas que indican la forma como se va a realizar el proceso de elección, es decir encarga del estudio de los procedimientos electorales y la organización electoral que se lleva a cabo en los Comicios.³¹

Por lo expuesto con antelación, podemos definir al Derecho Electoral como el conjunto de normas, principios e instituciones que regulan el proceso electoral, la validez y eficacia del sufragio. Esta definición, delimita el objeto de estudio, es decir, es una reflexión que nos permite ubicar el radio de acción de dicho Derecho Electoral.

1.1.2 Ámbito del Derecho Electoral

Hasta el momento, se visualiza en forma clara y transparente, que el Derecho Electoral tiene dos ámbitos de aplicación: uno, administrativo que se refiere a la organización y preparación de la elección y otro, jurisdiccional, que corresponde a la impartición y procuración de justicia. Las distancias están señaladas.

³⁰ Nohlen Dieter *et al.*, *Tratado de derecho comparado de América Latina*, México, FCE, 1998. pp. 15-16.

³¹ Walter Díaz Zegarra, *El derecho electoral en el Perú*, Lima, Palestra, 2000, pp. 22-23.

1.1.3 Características del Derecho Electoral

- a. El Derecho Electoral es parte del derecho político y parte del derecho como ciencia. El Derecho Electoral es parte del derecho político; y el derecho político o público forma parte del derecho en general que comprende también el derecho entre iguales y entre desiguales.
- b. El Derecho Electoral se manifiesta mediante un sistema de valores y principios trascendentes en el tiempo y en el espacio. El derecho electoral no se limita a las normas jurídicas, sino que se constituye además por valores y principios que perduran en el tiempo y en el espacio.
- c. El Derecho Electoral es un sistema de doctrina jurídica de conocimientos sistematizados. El Derecho Electoral se constituye por la doctrina jurídica, misma que puede clasificarse en conocimientos jurídicos científicos y en no científicos. Muchos conocimientos jurídicos electorales, con carácter de científicos, no han sido plasmados en la legislación y también muchos conocimientos inadecuados con carácter de no científicos, si figuran en algunas legislaciones electorales, ocasionando con ello un perjuicio a todos los ciudadanos y a las organizaciones políticas. El derecho electoral es un conjunto de conocimientos jurídicos sistematizados; ya que se debe considerar la experiencia acumulada por el ser humano a través de la historia, en relación a la elección de los conductores de la organización política. Todo el saber sobre la materia electoral es contenido del derecho electoral.
- d. El Derecho Electoral se manifiesta por la legislación. La legislación es el conjunto de leyes por las que se gobierna un Estado, es ciencia de las leyes. La legislación electoral puede clasificarse en legislación escrita y en legislación no escrita, la legislación no escrita ha sido llamada derecho consuetudinario y está constituida por normas jurídicas no escritas que se transfieren de generación en generación en el contexto de algunas organizaciones políticas. La legislación electoral también puede clasificarse en legislación constitucional y en legislación reglamentaria; así como en legislación electoral vigente y legislación electoral no vigente.

- e. El Derecho Electoral se manifiesta mediante la jurisprudencia. La jurisprudencia en materia electoral se puede constituir en tribunales generales y en tribunales especializados en materia electoral. En México la jurisprudencia electoral está prevista y autorizada en los artículos 232 a 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Se constituye la jurisprudencia electoral con motivo de la interpretación, complementación, integración y aplicación de la legislación electoral vigente.
- f. El Derecho Electoral es un conjunto de resoluciones jurisdiccionales. La resolución jurisdiccional que ha causado ejecutoria es norma jurídica y por lo tanto es coercible y externa, debe ejecutarse para salvaguardar el orden jurídico establecido. Las resoluciones electorales se clasifican en resoluciones interlocutorias y en resoluciones de fondo. Las interlocutorias son las resoluciones de trámite procesal muy importantes ya que en ellas deben observarse rigurosamente las normas jurídicas aplicables. Las resoluciones de fondo están constituidas por las sentencias o resoluciones en estricto sentido que resuelven el fondo de un asunto.
- g. El Derecho Electoral se presenta también como conjunto de normas jurídicas. Norma jurídica es la legislación vigente, la jurisprudencia obligatoria y la resolución jurisdiccional que ha causado estado.
- h. El Derecho Electoral regula y armoniza las relaciones humanas y su entorno natural. Entre el gran cúmulo de las relaciones humanas el derecho electoral comprende fundamentalmente las relaciones entre gobernantes y gobernados en cuanto a la elección y designación de los primeros, así como su remoción correspondiente. El derecho no se agota sólo en regular y armonizar las relaciones entre los seres humanos, también comprende la propia vinculación de los seres humanos con su entorno natural; no es posible la vida del ser humano con independencia a la naturaleza en que habita; ya que entre el ser humano y su entorno natural hay relaciones que tienen que regularse para evitar el desequilibrio ecológico y con ello la propia destrucción humana.
- i. El Derecho Electoral regula las relaciones humanas con motivo de la elección, designación y remoción de los representantes,

mandatarios y servidores públicos. La elección de los mejores conductores de la organización política constituye el primer factor para lograr la armonía social, pero no basta la elección, es necesario prever todos los efectos de la elección entre los cuales figura la designación de los servidores públicos y la remoción tanto de los conductores o representantes políticos como de los servidores públicos.

- j. El fin del derecho es realizar la justicia y la seguridad jurídica. El fin del Derecho Electoral es realizar la justicia y la seguridad jurídica como valores generales del derecho aplicables a todas y cada una de sus ramas. La realización de la justicia y seguridad jurídica en materia electoral genera la realización de estos valores en todas las áreas de la organización política. Justicia es el proceso espontáneo o institucional mediante el cual se otorga a cada quien lo que le corresponde de conformidad a sus méritos, obras, capacidades, necesidades y conducta. La seguridad jurídica es la certidumbre de que el Estado como organización política protege la conducta congruente con el orden jurídico establecido y reprueba la contraria al orden señalado.³²

1. Característica de autonomía. El Derecho Electoral tiene como característica primordial a la autonomía.

Flavio Galván Rivera indica que el Derecho Electoral es autónomo porque: “Existe legislación especializada, con tribunales electorales especializados, literatura jurídica especializada en la materia y porque las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica existen asignaturas especializadas sobre el tema.”³³

Rómulo Muñoz Arce, manifiesta que:

El Derecho Electoral es una rama autónoma del derecho público pues establece las normas que señalan las características del sufragio, los derechos y obligaciones de los electores, las formas a través de las cuales los ciudadanos eligen a sus representantes para integrar los distintos órganos de representación sistemas y fórmulas para elegir a los representantes, los derechos y obli-

³² Alfonso Flores Macedo, *Derecho político electoral*, 2008, en <www.universidadabierta.edu.mx>.

³³ Flavio Galván Rivera, *Tratado de derecho comparado de América Latina*, México, FCE, 1998, p. 16.

gaciones de los partidos políticos y de los candidatos, la integración y la competencia de las autoridades electorales, la celebración, calificación y resultados de los comicios, los mecanismos de defensa legal de las actas y resoluciones electorales, así como las infracciones, faltas y sanciones administrativas.³⁴

En conclusión el Derecho Electoral se caracteriza por que se inspira en principios y normas jurídicas producto del contexto histórico de determinada sociedad, organización de órganos electorales, procedimientos electorales y voluntad del elector.

1.1.4 Fuentes del Derecho Electoral

El Derecho Electoral, al igual que otras ramas del derecho, tiene sus propias fuentes, de las cuales surge y se fortalece. Para efecto de tener una clasificación no endeble, la dividiremos en Fuentes Históricas, Fuentes Reales y Fuentes Formales; a saber:

Las Fuentes Históricas, son aquellos documentos legales o no, tales como manifiestos políticos, que en su contenido tengan información específica sobre los actores y organizadores del Proceso Electoral, así como información de carácter general, no obstante tengan el carácter de públicos o privados; la finalidad en aprender de las virtudes y errores del pasado para contar con una Legislación acorde con la situación Política contemporánea.

Las Fuentes Reales, son aquellos sucesos que se presentan en la sociedad, que de una forma u otra, contribuyan a fortalecer el marco normativo vigente; esos sucesos pueden ser: las propias elecciones, el pluralismo político y partidista, la alternancia en el poder público, etc.

Las Fuentes Formales, son aquellas dotadas de esa característica: la legislación vigente, la costumbre, jurisprudencia y la doctrina sobre la materia.

Las Fuentes antes enlistadas, enriquecen al Derecho Electoral, y existirán mientras en nuestro País continúe vigente como una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados li-

³⁴ Rómulo Muñoz Arce, "El Derecho Electoral ya es autónomo", en *Ánfora, Revista Institucional del Jurado Nacional de Elecciones*, Lima-Perú, 1999, p. 11.

bres y Soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior pero unidos en una Federación.

1.1.5 Relación con otras ciencias

Las diversas ramas del derecho necesariamente se relacionan entre sí, unas más que otras, inclusive con otras que no pertenecen al ámbito jurídico, tal es el caso del Derecho Electoral que por su objeto a tutelar, necesita complementarse con otras.

Concebida dentro de la rama del Derecho Público, el Derecho Electoral guarda una intensa relación con otras ciencias, entre las principales se destacan las siguientes:

El Derecho Constitucional, es la base del Derecho Electoral, toda vez que al estudiar el cuerpo legal primigenio, se pueden encontrar en la misma, normas electorales con carácter general, mientras que en la segunda, se señalan con exactitud los tiempos, formas y etapas. Es innegable la relación existente.

El Derecho Parlamentario, se relaciona necesariamente con el Derecho Electoral, en virtud que el primero enumera las bases que crean, establecen, impulsan, consolidan, garantizan, las acciones de los parlamentos; esta relación es indubitablemente en dos direcciones: por medio de las disposiciones jurídicas se integran estos órganos y, ahí, se gestan o modifican las leyes electorales.

El Derecho Penal, concebido como el cuerpo de leyes que contiene las acciones u omisiones que trastocan el orden natural de la sociedad, y que por lo tanto, tutelan diversos bienes jurídicos aplicando una pena o sanción a los sujetos activos; en materia electoral, el bien jurídico a proteger es, en términos generales el proceso electoral, en mérito de lo anterior, su relación consiste en la complementación para resguardar la integridad de la voluntad ciudadana, en cuanto hace a la potestad de elegir a sus gobernantes de conformidad con la legislación correspondiente.

El Derecho Político, describe los fenómenos de que se ocupa, da una explicación de los fenómenos descritos y, procede a la elaboración de teorías; en consecuencia, dentro de los hechos políticos se encuentran los hechos electorales, es decir, los comicios, la participación ciudadana, la actuación de los partidos políticos, los debates, la

propaganda, las plataformas electorales, en fin, acontecimientos que son objeto de la Ciencia Política y que sirven para la conformación del Derecho Electoral.

La Teoría General del Estado, busca los fines y valores del Estado; tomando en consideración que la renovación de los Poderes de la República o de las Entidades Federativas, así como los diversos órganos de gobierno como los Ayuntamientos, es parte de un todo conocido como Estado, particularmente el mexicano, se tendrá que relacionar con las normas electorales.

La Sociología Política, estudia desde su particular punto de vista la convivencia, de los grupos que coexisten, de los problemas relacionados con las leyes y el poder público; la Sociología Política analiza los hechos sociales y las relaciones que existen entre ellos, y es en ese campo donde se desarrollan los fenómenos electorales antes señalados.

TEMA 2. DERECHO PENAL ELECTORAL

El presente trabajo se refiere al Derecho Penal Electoral y concretamente a los “Delitos Electorales”, que por el enfoque dado permite un conocimiento con una clara explicación de los tipos penales en materia electoral en Morelos.

Si bien toda sociedad democrática busca que su ciudadanía participe en forma responsable en las elecciones de sus representantes, hay infracciones que se dan y deben ser reprimidas.

Mientras que el Derecho Electoral organiza nuestra vida democrática en cambio el derecho penal electoral, mediante el Código Penal en su Capítulo de Delitos Electorales, se suma, si es necesario a ese carácter organizativo electoral, pero con un específico tono sancionador y preventivo, toda vez que las normas penales pretenden tutelar y regular el proceso electoral, protegerlo, sancionando las conductas que obstaculicen o dificulten la libertad de los electores o cuando falteen el resultado comicial.

Por lo tanto podemos definir al Derecho Penal Electoral como: El conjunto de normas que tienen la finalidad primordial de tutelar en el ámbito punitivo el adecuado desarrollo de los procesos electorales, sancionando a los sujetos activos que según su trascendencia afecten las instituciones y procedimientos electorales.

2.1.1 Objeto del Derecho Penal Electoral

El Derecho Electoral tiene por objeto hacer respetar la voluntad de la mayoría del Pueblo ya que ésta legitima el poder de los gobernantes tal como lo cita Rodrigo Borja.³⁵ Asimismo Ramiro Valdivia Cano, manifiesta que el Derecho Electoral se vincula en forma estrecha con el sistema político y que el carácter de sufragio determina el carácter del sistema político ya para que éste sea reconocido como democrático es imprescindible que el sufragio sea universal, igual, directo y secreto.³⁶

Es pues el objeto del Derecho Electoral el respeto de la ciudadanía por la Democracia como reflejo de la voluntad popular, conforme a la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en general. El voto en los Estados Unidos Mexicanos es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; estas características constituyen el eje fundamental del Sistema Político Mexicano, mediante el cual los ciudadanos ejercen los derechos consignados en la Carta Magna, porque tienen derecho a él todos los ciudadanos mexicanos que cumplan con los requisitos establecidos por la Constitución Política de la República o la particular de la Entidad Federativa de que se trate, así como la ley electoral correspondiente, sin importar raza, religión, género, condición social o nivel de estudios.

El sufragio es libre porque el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para emitir su voto. Secreto porque la preferencia del elector o voluntad del elector no se conocerá públicamente, individualmente considerado. Directo porque sólo él y por sí mismo elige a sus representantes. Personal porque para ejercer su derecho deberá presentarse personalmente, nunca enviar representantes o equivalentes. Intransferible porque el elector no puede, por ningún motivo, ceder su derecho a ninguna persona o agrupación para emitir su voto.

Cuando alguna persona pretende violentar la eficacia del sufragio, en realidad esta trasgrediendo, la existencia y organización del Estado, además de menoscabar los derechos políticos de los ciudadanos, destacándose, la potestad de elegir a sus gobernantes. En este sentido,

³⁵ Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional*, México, FCE, 1992, p. 43.

³⁶ Ramiro Valdivia Cano, *Manual de derecho electoral*, Perú, Horizonte, 1998, p. 23.

el Derecho Penal Electoral tiene por objeto tutelar los derechos políticos de los ciudadanos en el proceso electoral. En mérito de lo anterior, si el voto no es respetado, se trastoca el pacto social y político sobre en el que descansan nuestras Instituciones de Gobierno.

2.1.2 Codificación general de los delitos electorales

En la actualidad, los Delitos Electorales se contemplan dentro del Código Penal, en apartados denominados “Delitos Electorales”, “Delitos Políticos”, “Delitos en materia Electoral”, “Delitos Electorales y en materia del Registro Nacional de ciudadanos”, etc.; para el caso particular del Estado de Morelos, el Título Vigésimo Segundo del Código Penal, se llama: “Delitos Contra los Derechos Electorales de los Ciudadanos.”

Al final de cuenta, cualquiera que sea su denominación, son tipificados dentro de los Códigos Penales, sin embargo, por la magnitud de los alcances de los delitos en materia Electoral, es prudente considerar la posibilidad real de que en el Estado de Morelos, se redacten de una mejor manera.

Con motivo de lo expuesto con antelación, se hace necesario, por parte de los integrantes del Poder Legislativo del Estado de Morelos, de plantearse la real necesidad de considerar que los tipos penales respectivos sean claros y precisos, con la finalidad de que en la práctica se puedan adecuar más fácil mente las conductas respectivas a los elementos de los mismos, con la finalidad de que se puedan aplicar realmente las penas y esto a su vez inhiba de verdad con eficacia la realización de hechos que afecten el voto, es decir de esa manera existiría una mayor protección de los Derechos Políticos de los ciudadanos, en cuanto se refiere particularmente al sufragio.

2.1.4 Reglas generales aplicadas a los delitos electorales

El contemplar a los Delitos Electorales dentro de los Códigos Penales, conlleva a que el juzgador sepa aplicar las reglas generales en relación con los mismos; A continuación señalaremos estas reglas en concreto en el Estado de Morelos, que son las siguientes:

De conformidad con el artículo 15 del Código Penal para el Estado de Morelos, el delito puede ser realizado en forma dolosa o culposa. Obra dolosamente el que conociendo las circunstancias objetivas del hecho típico, quiere o acepta el resultado prohibido por la Ley. Obra culposamente el que realiza el hecho, típico que no previó siendo previsible o previó confiando en poder evitarlo, infringiendo un deber ciudadano que podría y debía observar según las circunstancias y condiciones personales.

Así tenemos que los delitos electorales previstos en el Código Penal de Morelos, son básicamente de acción dolosa, excluyéndose las formas culposas, con la natural consecuencia que los sujetos activos del delito no serían penalmente responsables en virtud de tal vacío, a lo más, tendrían responsabilidad administrativa. No obstante, si se realiza un estudio a conciencia de los tipos penales electorales vigentes en el ordenamiento punitivo antes invocado, hay algunos que admitirían la forma culposa en la comisión del hecho prohibido. De igual forma, en lo que se refiere a la responsabilidad penal existen complicaciones; el Sistema Penal de Morelos, se basa en la premisa “personal”, en otras palabras, la intrascendencia.

Consideramos que los únicos que pueden ser sujetos de responsabilidad penal es la persona física, mientras que las personas morales solo son sujetos de consecuencias penales, tales como la suspensión o disolución, cuando los integrantes de las mismas o sus directivos, que obviamente son personas físicas, cometen delitos con los medios que proporcione esa característica, a nombre o al amparo de ella.

En este sentido valdría la pena planteamos la posibilidad de aplicar una sanción a un partido político, sea la suspensión o la disolución; recordemos que por disposición constitucional son entidades de interés público, sin embargo, aunque se les considera personas jurídicas de Derecho Público, no son de naturaleza pública, en virtud que no forma parte del aparato estatal.

El artículo 20 del Código Penal del Estado de Morelos, a la letra dice:

Las sanciones previstas en este Código para las personas colectivas serán aplicables cuando un miembro o representante de ellas, con excepción de las entidades públicas, cometa un delito con los medios que para tal efecto le proporcione la persona colectiva, por acuerdo de los órganos correspondien-

tes, de modo que aparezca cometido a su nombre, bajo el amparo o para beneficio de aquella.

Y el artículo 21 de dicho cuerpo normativo señala que:

En los casos a los que se refiere el artículo anterior, los individuos serán personalmente responsables de los delitos que cometieron, independientemente de las consecuencias jurídicas que se sigan a las personas colectivas.

Una vez expuesto la norma legal antes invocada, podemos concluir que los Partidos Políticos pueden ser, en teoría, sujetos a suspensión, disolución, prohibición de realizar determinadas ecuaciones. Ahora bien, las personas físicas que podrían cometer el ilícito serían los militantes en activo debidamente acreditados, los funcionarios partidistas o dirigentes, sus candidatos a puestos de elección popular o los representantes del mismo ante los Órganos Electorales.

Este análisis nos obligaría a profundizar sobre la forma de extinción de los Partidos Políticos, que conforme con lo dispuesto en las leyes de la materia, sería en definitiva, la pérdida de su registro.

Otra situación digna de comentar, es la tentativa en los delitos electorales, de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo, del artículo 17, del Código punitivo en estudio, que a la letra dice:

Existe tentativa punible cuando la intención de realizar el hecho constitutivo del cuerpo del delito se exterioriza mediante la ejecución de la actividad que debe producir ese hecho o la omisión de la que debería evitarlo, poniendo en peligro el bien jurídico correspondiente, si el delito no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente.

Si el agente desiste de la ejecución o impide la consumación del delito, en forma espontánea no se le impondrá sanción alguna, a no ser que la acción o la omisión realizadas constituyan por sí mismas un delito.

De lo anterior nos percatamos que el tipo penal contempla dos partes: el objetivo y el subjetivo.

Por otra parte el artículo 314 del Código Penal del Estado de Morelos, menciona literalmente lo siguiente:

Para los efectos de este Título se entiende por:

- I. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales;
- II. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales o estatales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales estatales, distritales o municipales, los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los términos de la legislación estatal electoral;
- III. Funcionarios públicos, los servidores públicos a que se refiere el título séptimo de la Constitución Política Local;
- IV. Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales, municipales y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Estatal Electoral.

En virtud de lo mencionado, los sujetos activos de estos delitos tienen una específica calidad, pero ¿qué pasa con los posibles copartícipes?; bien, pueden ser cualquier persona, aunque carezcan de las calidades enlistadas.

Otro tema importante son las Causas Excluyentes de Incriminación o Responsabilidad Penal, como se quiera denominar, para analizar esta situación, es necesario conocer las que se describen en el artículo 23 del Código Penal en cita, a saber:

Se excluye la incriminación penal cuando:

- I. Se realice el hecho sin intervención de la voluntad del agente;
- II. Falte alguno de los datos constitutivos del cuerpo del delito.
- III. Se actúe con el consentimiento del titular del bien jurídico afectado o de quien se halla legitimado por la ley para otorgarlo, siempre que:
 - a) Se trate de un bien jurídico disponible;
 - b) El titular o quien esté legitimado para consentir tenga la capacidad jurídica para disponer libremente del bien; y
 - c) El consentimiento sea expreso o tácito y no medie algún vicio de la voluntad, o bien, que el hecho se realice en circunstancias tales que permitan presumir fundadamente que de haberse consultado al titular o a quien esté legitimado para consentir, éstos hubiesen otorgado el consentimiento;
- IV. Se repela una agresión real, actual o inminente y sin derecho en defensa de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad racional de la defensa empleada y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de su defensor.

Se presume que existe legítima defensa, salvo prueba en contrario, en el caso de que se cause un daño racionalmente necesario a quien por cualquier medio trate de penetrar o penetrar sin derecho al lugar donde habiten, aunque sea en forma temporal, el que se defiende o su familia, o cualquier persona a la que el inculpado tenga el deber de defender, o a las dependencias de ese lugar o al sitio en el que se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los cuales tenga ese mismo deber.

Igual presunción favorecerá al que cause un daño a otra persona en el momento de sorprenderla en alguno de los lugares antes citados, en circunstancias que revelen la posibilidad de una agresión;

V. Se abre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el inculpado, y que éste no tenga el deber jurídico de afrontar, siempre que no tenga a su alcance otro medio practicable y menos perjudicial;

VI. Se abre legalmente en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional de la conducta empleada;

VII. se abre bajo la amenaza irresistible de un mal real, actual o inminente, en bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que no exista al alcance del agente otro medio practicable y menos perjudicial;

VIII. se omite por impedimento insuperable la acción prevista en el cuerpo del delito;

IX. Al realizar la conducta el agente padezca un trastorno mental transitorio que le impida comprender el carácter ilícito del hecho o conducirse de acuerdo con esa comprensión, a no ser que el agente hubiese provocado dolosamente o por culpa grave su propio trastorno. En este caso responderá por el hecho cometido.

X. Se realice la acción o la omisión bajo un error invencible sobre:

- a) Alguno de los elementos objetivos del hecho típico;
- b) La ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconoce la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque cree que está justificada su conducta; o
- c) Alguna exculpante.

XI. Se abre para salvar un bien jurídico y no se tenga otra alternativa de actuación no lesiva o menos lesiva.

Artículo 24. Las excluyentes de incriminación penal se harán valer de oficio y se aplicarán también a los inimputables.

Artículo 25. A quien por error vencible se exceda en alguna de las excluyentes de incriminación previstas en las fracciones IV a VII del artículo 23, se le aplicará la sanción prevista para el delito culposo.

Las causas que excluyen el delito se investigarán y harán valer, en cualquier estado del procedimiento de oficio o a petición de la parte interesada.

Una vez señaladas las excluyentes de responsabilidad penal, en materia Electoral se pueden considerar, a nuestro juicio, las que se mencionan en los incisos V, VI, IX, y X.

2.1.5 Diferencia entre delitos electorales y delitos políticos

En ocasiones, al hablar de los delitos electorales, se tiene la idea de que estos son delitos políticos. Tal confusión proviene principalmente del hecho de que ambos delitos dañan (ya sea de manera directa o indirecta) al Estado. Por lo que a continuación trataremos de hacer la distinción entre ambos delitos, para dejar claro el campo que abarca cada uno de ellos dentro del Derecho Penal.

El Código Penal en vigor en el Estado de Morelos, si bien no define en forma expresa el delito político, en su artículo 255, establece que: “Para los efectos legales, solamente se consideran como de carácter político los delitos consignados en este Título, con excepción de los previstos en los artículos 263 y 264”.

Algunos países tienen contemplada en su Legislación Penal esta clase de delito y si los definen de manera expresa, por ejemplo La Ley Belga del 22 de marzo de 1856, definió como delitos políticos: “Todos los que atentan contra la existencia y seguridad del Estado o contra los derechos políticos de los ciudadanos.”³⁷

Alemania, en la Ley de Extradición de 1929 contiene la siguiente definición: “Son delitos políticos las agresiones punibles contra la existencia o seguridad del Estado contra el Jefe mismo o contra un miembro del gobierno, contra un cuerpo Constitucional, contra los Derechos Políticos de elección o de sufragio o contra las buenas relaciones en el extranjero”.

El Código Penal Italiano de 1921, debido a Enrico Ferri. En dicho texto se definen los delitos políticos –sancionándolos– con penas más leves que las empleadas en el castigo de los delitos comunes como los

³⁷ Ricardo Méndez Silva, *La celebración de los tratados, genealogía y actualidad constitucional*, p. 307, en <<http://www.juridica.unam.mx/publica/librev/rev/derivntcont/1/art/art9.pdf>>.

cometidos exclusivamente por motivos políticos o de interés colectivo. (artículo 13)³⁸

De las lecturas de las definiciones arriba señaladas, concluimos que existe una desorbitada extensión del delito político, ya que abarca los derechos políticos de los ciudadanos, y siendo el sufragio uno de los derechos políticos de estos, los delitos electorales quedarían forzosa-mente incluidos dentro de los derechos políticos.

Al respecto, Jerónimo Bustillos establece que:

Mientras el sufragio sea considerado como uno de los principales de los derechos políticos, al enumerar la violación de estos, forzosamente se habrán de definir los delitos electorales. Si se alude a la violación de aquellos ignorando estos, equivale a evadir el reconocimiento de la autónoma naturaleza jurídica de los delitos contra la voluntad popular.³⁹

Y agrega que:

El delito político objetivo, pretende abarcar los atentados, contra los derechos políticos del ciudadano, pero, cuando dicho concepto adquiere vigencia en el derecho Positivo, los delitos electorales le sucede lo siguientes o bien quedan sin efecto en el mundo de la transformación jurídica, o se les ignora a grado sumo.⁴⁰

Así pues, los delitos electorales del Código Penal vigente en el Estado de Morelos, debieron estar incluidos en el rubro de los delitos políticos, y sin embargo no lo están, ya que los encontramos en el título vigésimo segundo de dicho cuerpo normativo, en virtud de que se les reconoció su autonomía. Por lo que podemos concluir que los delitos electorales no son delitos políticos.

Pero lo anterior sólo es una diferencia de forma, la diferencia de fondo la debemos ubicar en los bienes jurídicamente tutelados que lesionan ambos delitos.

Eugenio Florian, en relación al delito político establece:

³⁸ Alberto Montara Ballesteros, *En torno a la idea de delito político. (Notas para una ontología de los actos contrarios a Derecho) anales de derecho*, Murcia, Universidad de Murcia, núm. 18, 2000, pp. 131-156, en <<http://www.um.es/facdere/publicaciones/anales/anales18/alberto-montoropdf>>.

³⁹ Jerónimo Bustillos Salomón, *Delitos electorales*, México, s/e, p. 38.

⁴⁰ *Ibid.*

Que el delito político tiene por objeto solamente el organismo de estado considerado ya en los elementos constitutivos de su existencia (materia); ya en cuanto a su actividad fundamental y a los órganos constitucionales adecuados para la misma (forma); derivase de esto la categoría de los delitos políticos propiamente tales o directos.

Es decir que estos serían los delitos políticos directos (propios), ya que de manera directa dañan al Estado en su estructura interna.

Después establece cual es el delito político indirecto o impropio: “Son también objeto el delito político los derechos políticos de los ciudadanos, las ofensas a la organización económica-social, las cuales reciben el nombre de delitos sociales.”

Jerónimo Bustillos, considera que el delito electoral ha sido considerado en el grupo de los delitos políticos, debido a que: “El hecho ilícito de carácter político por su parte viene significando terminológicamente, como la figura central de los delitos contra el Estado. Siendo así, estas últimas constituirían el género; los delitos políticos; la especie, y los electorales la subespecie.”

Por este último camino, se llega a afirmar que los delitos contra la voluntad popular son meros delitos diversos de los que se comentan contra el Estado. Por lo tanto, la lesión a la organización política de la sociedad, resultante de los delitos electorales, se configura llanamente en atención a su peculiar esencia y no como se cree, por ser especie de los delitos políticos.

En la afirmación expuesta por Bustillos, esta el punto central de la distinción entre ambos delitos (políticos y electorales), y otra es la lesión de la organización política de la sociedad, aún y cuando los delitos electorales son especie de los delitos políticos.

Por su parte, Pessina establece que: “La Ley electoral del estado ha sido punto de apoyo de la libertad política y, los delitos atentatorios del Derecho Electoral, violan al mismo tiempo un Derecho del Estado en su autonomía interna”.

Recordemos que el Estado es el aparato políticamente organizado para el logro de fines de interés social, mediante un orden constitucional. Siendo tan amplio el radio de comprensión de bienes del Estado democrático, cualquier ataque a uno de esos bienes tutelados por la ley penal, debe considerarse dentro del rubro de los delitos contra el Estado, por ejemplo los crímenes de alta traición a la patria, la alteración de límites territoriales, el espionaje, los delitos políticos, los de-

litos electorales, etc. Aquí aparece un concepto clave para entender esta separación entre los delitos, y nos los da al establecer “bienes del Estado democrático”, en efecto sólo dentro del Estado democrático cabe la distinción de entre delitos electorales y delitos políticos, ya que los delitos electorales son delitos contra la democracia.

La democracia se vivifica con el derecho al sufragio, con el respeto al voto emitido y con la participación de los diversos sectores de la democracia si no la concebimos en el señalamiento de auténticos representantes populares, que cristalicen con hechos las esperanzas y anhelos de toda la población, mejorando económica, política y socialmente su vida. Es muy importante establecer que la autoridad emane del pueblo, es decir, que las actividades del Estado, estén basadas en la voluntad popular, manifestada por medio de elecciones.

La democracia así concebida, se convierte en objeto jurídico de los delitos electorales, surge esta como contenido, como valor máximo, objeto de la protección penal. Así pues, los atentados contra la voluntad popular son portadores de lesiones directas a bienes jurídicos, representativos del ser en sí de la democracia.

El delito político, queda circunscrito, en aquellos actos que atentan contra el gobierno. Tanto en los delitos políticos como en los electorales, caben dentro del título genérico de los delitos contra el Estado, siendo sin embargo diferentes uno del otro.

Con lo expuesto hasta el momento, ha quedado clara la distinción entre delito político y delito electoral, atendiendo al bien jurídico que uno y otro ofenden. A continuación señalaremos algunas características de los delitos electorales expuestos por algunos prestigiados autores.

Sus razonamientos dejan fuera la personalidad del activo del delito, sólo toman en cuenta las causas y la finalidad del crimen político.

Lombroso y Loschi señalan que el delito político va contra la inversa: acelera la evolución; el delito electoral maniatada el progreso, enriquece situaciones. El delito político acelera la evolución, porque ataca la estabilidad social y siendo esta por lo regular muy conservadora, aquel la desestabiliza y la hace cambiar de manera rápida, rompiendo con lo establecido. El delito electoral, ocasiona un detrimento a la ley del progreso, embiste contra el ansia renovadora de sistemas e instituciones; ataca la dinámica social política.⁴¹

⁴¹ Jerónimo Bustillos Salomón, *op. cit.*, p. 57.

Es decir que este delito interrumpe la actividad política, actividad rectora de muchas otras. No hay que olvidar que sólo dentro de la democracia puede haber progreso político, y este progreso sólo es posible respetando estrictamente la voluntad popular. Otra diferencia que podemos encontrar entre el delito político y el electoral, es en cuanto a las formas de ataque.

Lombroso y Loschi señalan: “Las revoluciones son fenómenos fisiológicos de las sociedades; esto es, hecho biológicamente legítimos, socialmente útiles para el progreso social; las asonadas o motines son fenómenos patológicos que persiguen sin eficacia un cambio de régimen.”⁴²

Por lo tanto, estas son las formas de cometer un delito político, las cuales cambian según el país, y el momento político que se viva. Así en México, las formas de cometer un delito político son: el motín, la sedición, la rebelión y la conspiración. Por el contrario las formas de ataques que se emplean para cometer el delito electoral, son principalmente: la corrupción, la coerción y la más terrible, el fraude electoral.

Garraud, estableció otra distinción entre delitos políticos y delitos electorales; a este autor además de la naturaleza del derecho lesionado, le importa también, el motivo que anima al trasgresor de la norma. Así señala que: Los móviles que inducen a cometer los delitos políticos son frecuentemente desinteresados y algunas veces loables; el fin del delincuente político es cambiar el gobierno.

El delito político atenta contra el gobierno instituido, en cambio el delito electoral afecta el sistema político estatal.

En cuanto al delito electoral, establece que la conducta del delincuente es ególatra causante de un sentimiento de repulsión de parte de la ciudadanía y continúa diciendo; el ciudadano común nunca ve con sentimientos de degradabilidad la comisión de estos actos repulsivos que le originan una vergonzante impotencia políticamente hablando.⁴³

Filippo Grispigni establece con respecto a los delitos políticos:

Que estos son caracterizados por el objeto o móvil de naturaleza altruista, y que consiste en tener en miras la instauración de un ordenamiento político diferente del que este en vigor, y que considera éticamente superiormente a éste. Por ello pueden aparecer dignos de la mas alta aprobación moral. Pién-

⁴² *Ibid.*, p. 53.

⁴³ *Idem.*

sese por ejemplo en Cuba, en donde la revolución sirvió como medio para cambiar de forma de gobierno.

Podemos considerar por consiguiente, que el delincuente político no es peligroso, en virtud de que su objetivo es justo, su peligro solo amenaza a una clase que esta en el poder, como dice Jiménez de Asúa: “Sólo confesando lealmente que se trata de ejecutar una defensa de clase y no una defensa social hay derecho a reprimir los delitos políticos.”

Es decir, que los delitos políticos no afectan a una o vanas personas en particular, si no que por el contrario, el único que se ve perjudicado es el Estado en su forma de gobierno.

Florián establece que:

En el delito electoral, el agente, para cometerlos se vale de las instituciones vigentes, que permanecen siempre las mismas después de consumado el hecho. Estos no son dignos de simpatía y benevolencia, antes bien, son odiosos y funestos, porque hacen impura la presentación legal de la voluntad común.⁴⁴

Así pues, para concluir señalaremos que los delitos políticos y los delitos electorales tienen las siguientes diferencias:

- *Primera.* La conducta del delincuente político, es ética y jurídicamente aceptable en un momento histórico dado.

Por el contrario, los delitos electorales, lesionan, gravemente la democracia representativa, y sus medios de consumación como el fraude, la corrupción y la violencia, son conductas que se condenan por el pueblo.

- *Segunda.* El fin del delito político consiste en terminar por transformar la forma de gobierno anacrónico, así como hacer efectivo los anhelos de progreso y bienestar de la sociedad.

El delito electoral, se ayuda de las instituciones vigentes, que sirven de instrumento para lesionar la democracia y violar uno de los grandes derechos conquistados por los pueblos democráticos: el derecho de sufragio.

- *Tercera.* El móvil del delincuente electoral es de naturaleza egoísta y ajena a la esencia material del atentado político. Las

⁴⁴ Eugenio Florian, *Delitti contra la sacurenzza dello Stato*, s/e, p. 55.

acciones de estos delincuentes se cultivan en un ambiente de intrigas y violencia que tienen como consecuencia la decadencia del orden jurídico.

El delincuente político se rebela contra el Estado de putrefacción política y trata de imponer sus principios desinteresados nobles. Así pues, cuando se viola la voluntad del pueblo de elegir a sus representantes se comete un delito electoral, condenable y repudiado. El delito político por el contrario tiene su justificación en el ámbito histórico-político del momento en que sucede. El primero, lo juzga el Derecho, la fuerza de la Ley se impone sobre de él; al segundo, lo juzga la historia y el tiempo, ellos justificaran o condenaran su realización.

2.1.6 Autoridad competente para conocer en materia de delitos electorales

La inclusión de los delitos electoral al Código Penal del Estado de Morelos hace necesario que toquemos el tema de la competencia, es decir, establecer de manera clara quien es la autoridad que debe conocer de estos delitos.

Es importante conocer quien es la autoridad competente, para que una denuncia pueda proceder en caso de que se cometa un delito electoral. Comenzaremos por definir lo que es la competencia. La competencia es el límite dentro del cual se puede ejercer la función jurisdiccional.⁴⁵

Chiovenda afirma que: “El poder jurisdiccional, en cada uno de los órganos investidos de él, se nos presenta limitado; estos límites constituyen su competencia. La competencia de un órgano es, por lo tanto la parte del poder jurisdiccional que cada órgano puede ejercitar.”⁴⁶

Giovanni Leona dice: “La competencia se define exactamente como la medida de la jurisdicción de la cual esta investida el singular órgano jurisdiccional, la parte de poder jurisdiccional que cada órgano puede ejercer.”⁴⁷

⁴⁵ *Ibid.*, p. 59.

⁴⁶ Jorge Alberto Silva Silva, *Derecho procesal*, México, Harla, 1990, p.137.

⁴⁷ *Idem.*

La competencia debemos entenderla como la limitación que tiene el órgano jurisdiccional de conocer de determinados actos, dependiendo de ciertos criterios, por ejemplo: grado, materia, territorio, instancia, gravedad de la pena, etcétera.

Nosotros analizaremos la competencia en cuanto a la materia, por considerar que es de vital importancia, ya que por medio de este criterio se establece si se trata de un delito del fuero común o del fuero federal.

La Constitución es la máxima norma jurídica en la vida del Estado, es expresión de la soberanía del pueblo, puede definirse: “Como la ley suprema del país que establece su forma y organización, y fija los límites del poder público al garantizar ciertos derechos individuales y de grupo.”⁴⁸

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 124 que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Este precepto es el fundamento del reparto de competencia entre los dos órganos legislativos: común y federal.

Existen por lo tanto, dos clases de competencias, la común y la federal.

2.1.7 Los delitos electorales y su clasificación en federales y comunes

En este punto tratamos de explicar en base a la teoría de federalismo, como se da la aplicación de la ley penal en su ámbito espacial, ya que en el sistema político jurídico mexicano existe una clasificación de los delitos en federales y comunes en general.

Por lo tanto señalaremos los sustentos jurídicos que les dan realce a los ilícitos federales. A partir de lo que debemos entender por federalismo y sabemos que este es un sistema político en el cual las distintas partes del territorio del estado no son gobernadas en forma centralizada como si fuese un todo homogéneo; sino como entidades autónomas, estados libres, y soberanos en su régimen interior; según

⁴⁸ Fernando Castellanos Tena, *op. cit.*, pp. 91-92.

el artículo 40 de nuestra Constitución, pero unidos conforme a una coordinación basada jurídica y administrativamente en un reparto de competencias.

El federalismo además presenta un equilibrio geográfico, de población y riqueza y requiere que sus políticas básicas se formulen y operen mediante la participación de las entidades federativas en un marco de mutuo consentimiento sin sacrificar identidades individuales ni regionales constituyendo una sociedad, una federación en la que la coordinación y la colaboración desplacen toda idea de subordinación, en pocas palabras el federalismo es pluralismo en la unidad y en la integración con claros y definidos caracteres de nación.

Referente a los intereses de la Federación, la Constitución Federal, señala en su artículo 124, ya citado, en forma categórica y, limitativa, cuales son las facultades reservadas a la Federación.

El Sistema político-jurídico mexicano, en base a la Constitución, es una República representativa, democrática y federal, que para su gobierno se divide en tres poderes que son: legislativo, ejecutivo y judicial, con el correspondiente ámbito de atribuciones para cada uno de ellos, y de esta estructura política se derivan múltiples consecuencias jurídicas entre otras las siguientes:

Existen dos competencias o ámbitos de atribuciones: la federal y la local.

La competencia local es el conjunto de atribuciones regidas por leyes locales y que corresponde ejercer a las autoridades de los Estados de unión en sus respectivos territorios.

En lo referente al Sistema penal mexicano, podemos decir que en función a la competencia federal y local, los ordenamientos penales que rigen en la República Mexicana son: el Código Penal Federal y los Códigos Penales de cada uno de los Estados de la Federación.

Respecto a la terminología empleada en el Sistema penal, es bueno aclarar que en algunos países se sigue una clasificación tripartita que establece: falta, delitos y crímenes, según determinadas características y circunstancias de cada conducta antisocial. En México existen las faltas que son violaciones a ordenamientos administrativos y que son sancionados por autoridades administrativas con multa, arresto hasta por 36 horas y algunas otras sanciones también de tipo administrativo como clausura de establecimientos, etcétera.

En materia penal sólo existen los delitos que sancionan la autoridad judicial con penas y medidas de seguridad, como en el caso de los delitos electorales. El Código Penal Federal en su artículo 7 expresa que: “Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”, es decir, delito es la conducta sancionada por las leyes penales expedidas para proteger los bienes jurídicos fundamentales del individuo y la sociedad”.

Dentro del rubro general de “delito” podemos señalar que los delitos (a parte de múltiples clasificaciones legales y la doctrina) pueden ser:

- a) Federales, y
- b) Locales.

a) Los delitos Federales son los previstos en los artículos 2 al 5 del Código Penal Federal y 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o sea aquellas conductas que afectan los intereses fundamentales de la Federación, en su estructura, funcionamiento y patrimonio.

Delitos comunes, son los previstos en los Códigos Penales de las entidades federativas y en el Código Penal para el D.F. y que afecten intereses particulares, de civiles o de los gobiernos locales.

Los fundamentos jurídicos constituciones de los delitos federales son:

- a) El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) El artículo 124 de la Constitución Federal.

a) El artículo 73 de la Constitución Federal, establece las facultades que corresponde ejercer al Congreso de la Unión, en función de la relevancia que para los intereses de la Federación representa el que sea el citado Congreso el que legisle en las materias que el propio artículo señala, dado que son esenciales para la estructura y funcionamiento de un sistema federal, dichas facultades son de dos clases: expresas e implícitas, las primeras son las señaladas específicamente en la Constitución de la Federación; y las segundas son los instrumentos legales que dicha Constitución otorga al poder legislativo para cumplir con atribuciones y deberes contenidos en las facultades expresas.

b) El artículo 124 de la Constitución es uno de los fundamentos del Sistema Federal Mexicano, de él derivan las dos esferas de competencia mencionados consecuentemente los poderes federales sólo realizan las atribuciones que expresamente les otorga la Constitución Federal, así sólo los delitos que afecten a la Federación, y que expresamente se encuentren previstos como tales en los ordenamientos de esa competencia serán delitos federales y que son los previstos en los artículos 2 al 5 del Código Penal Federal y 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que refiere a circunstancias de tiempo, modo lugar en que se cometen los delitos federales para determinar su ámbito de validez.

Respecto del artículo 50 de la Ley Orgánica mencionada, nos interesa destacar, que encontramos que en dicha Ley publicada en el Diario Oficial de fecha 26 de mayo de 1995 en el inciso L) del precitado artículo 50, dicho inciso determina Que son delitos federales los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción 11 del artículo 401 del Código Penal Federal, y el mismo ordenamiento nos proporciona el concepto de los funcionarios mencionados: funcionarios electorales federales son quienes en los términos de la legislación electoral integran los órganos que cumplan funciones públicas electorales; funcionarios partidistas son los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales acrediten como representantes ante los órganos electorales en los términos de la legislación federal electoral.

A partir de la teoría del federalismo y de que uno de los elementos de éste es la comunidad de intereses, podemos señalar que cuando tales intereses se vean gravemente afectado, surge la necesidad de que la federación actúe enérgicamente mediante disposiciones penales para prevenir, reprimir y sancionar la realización de conductas que afecten los intereses comunes, como es el caso de las conductas nocivas al proceso electoral; porque los intereses comunes son la estructura, la organización, el funcionamiento y el patrimonio de la Federación.

Debido a la importancia de los intereses de la Federación el artículo 73 de la Constitución Federal deja a salvo que el derecho electoral sea local y federal, esto con buen tino pues permite que a nuestro estado de Morelos le corresponda reglamentar las elecciones locales conforme a los principios que se establecen en la Constitución Fede-

ral. O sea se permite que los estados de la República reglamenten las elecciones locales y municipales. Donde se puedan establecer sanciones administrativas así como penales.

Por lo tanto, el Estado de Morelos, está facultado para determinar o tipificar las conductas que con motivo de la actividad de un proceso electoral interno se pueden presentar, pero a nuestro criterio tal protección debe ser lo suficientemente fuerte y eficiente, pues el hecho o acción desplegado por un sujeto con motivo de una actividad electoral, al quedar catalogado como delito, debe tener cierta aplicabilidad que sea acorde con la realidad que se vive en un proceso electoral, en donde están en juego puestos de elección popular y en ese sentido como ciudadanos residentes o nativos de Morelos, nos interesa que cualquier sujeto que realice conductas intolerables al conglomerado social de dicha entidad, sea sancionado realmente.

Lo anterior originará que en el Derecho Penal del fuero común sea efectivo y esto a su vez permitirá que disminuya la impunidad, el abuso, la arbitrariedad o la burla a la sociedad morelense en cualquier elección sea municipal o estatal, ya que hasta el momento sólo existen datos de sanciones en elecciones federales.

2.1.8 Competencia federal en materia de delitos electorales

La competencia de los Tribunales Federales se establece de conformidad con el artículo 104 Constitucional; párrafo primero, el cual señala que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante (ape/ables ante, sic *DOF* 0810-1974) el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se suje-

tarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 Y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 50, señala que:

Los jueces federales penales conocerán:

- I. De los delitos del orden federal. Son delitos del orden federal:
 - a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a I) de esta fracción. (Inciso reformado *DOF* 18-05-1999.)
 - b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal; inciso reformado *DOF* 18-05-1999.
 - c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos.
 - d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras; e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo.
 - f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
 - g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
 - h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado.
 - i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado.
 - j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación.
 - k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal. (Inciso reformado *DOF* 12-06-2000.)
 - l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción 11 del artículo 401 del Código Penal, e (Inciso reformado *DOF* 12-06-2000).
 - m) Los previstos en los artículos 366, fracción 111; 366 ter y 366 quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional. (Inciso adicionado *DOF* 12-06-2000.)

II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.

III. De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada. (Fracción adicionada *DOF* 07-11-1996.)

2.1.9 Competencia del Ministerio Público de la Federación

Compete al Ministerio Público, por disposición expresa del artículo 21 de la Constitución Federal que dice:

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Asimismo, el artículo 102 Constitucional, apartado A, establece las facultades que se confieren al Ministerio Público, siendo las siguientes:

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, ...

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

2.1.10 Competencia de las autoridades federales para conocer de delitos electorales del fuero común en razón de la conexidad

La competencia de las autoridades federales para conocer de delitos del orden común, cuando están relacionados con conductas delictivas del orden federal, se extiende en virtud del artículo 73 Constitucional, el cual establece que el Congreso tiene facultad para:

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

Competencia que reitera el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales y que dispone lo siguiente:

Es competente para conocer los delitos continuados y de los continuos o permanentes, cualquiera de los tribunales en cuyo territorio aquéllos produzcan efectos o se hayan realizado actos constitutivos de tales delitos.

En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos.

El concurso de delitos se establece en el artículo 18 del CPF, que a la letra dice: “Existe concurso ideal, cuando con una sola conducta se cometen varios delitos. Existe concurso real, cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos.”

2.1.11 Creación y Competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

Como se desprende del artículo 102, apartado A, primer párrafo de la Constitución Federal, al Ministerio Público de la Federación lo preside un Procurador General de la República y en su respectiva Ley Orgánica y Reglamento, establece las facultades, atribuciones y forma de organización para la persecución de los delitos del orden fede-

ral y conexos, solicitudes de orden de aprehensión, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculpados; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se establece la forma de organización, facultades y atribuciones que le confiere la Constitución. De sus disposiciones se destaca lo siguiente:

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

El artículo 4 señala que:

Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

1. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:

A) En la averiguación previa:

a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;

b) Investigar los delitos del orden federal, así como los delitos del fuero común respecto de los cuales ejercite la facultad de atracción, conforme a las normas aplicables con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 20 de esta Ley, y otras autoridades, tanto federales como del Distrito Federal y de los Estados Integrantes de la Federación, en los términos de las disposiciones aplicables y de los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren;

c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;

d) Ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

e) Realizar el aseguramiento de bienes de conformidad con las disposiciones aplicables;

f) Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables;

g) Conceder la libertad provisional a los indiciados en los términos previstos por el artículo 20, apartado A, fracción I y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

h) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte;

i) En aquellos casos en que la ley lo permita, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;

j) Determinar la incompetencia y remitir el asunto a la autoridad que deba conocer, así como la acumulación de las averiguaciones previas cuando sea procedente;

k) Determinar la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables;

l) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;
2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado;
3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;
4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;
5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable, y

8) Ante los órganos jurisdiccionales:

a) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso;

b) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;

c) Poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas y aprehendidas dentro de los plazos establecidos por la ley;

d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación;

e) Formular las conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal;

f) Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales, y

g) En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

Además, el artículo 9 establece: “El Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación, ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría.

Y el artículo 10, agrega que:

Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de:

- I. Subprocuradores;
- II. Oficial Mayor;
- III. Visitador General;
- IV. Coordinadores;
- V. Titulares de Unidades Especializadas.

De lo que se infiere que el Ministerio Público de la Federación contará con Unidades Especializadas, como la FEPADE, que podrán actuar conforme al artículo 11 de dicha Ley, en todo el territorio nacional, para la persecución de aquellos delitos que, conforme a las clasificaciones del Código Penal Federal se encomiende a dichas unidades.

Acuerdo que Crea la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales se creó a instancia del Consejo General del Instituto Federal Electo-

ral, mediante acuerdo del Presidente de ese órgano colegiado. Dicho acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Una vez que se acordó la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, ésta fue incluida en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que se publicó el 27 de agosto de 1996, asimismo se dictó la circular número C/002/00 que se establece que se deberá informar de inmediato a la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, de todas las denuncias que se re reciban por hechos probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia del registro nacional de ciudadanos.

Igualmente se firmó un Convenio de Colaboración, Con fundamento en el artículo 119 constitucional, celebrado por la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un Estados integrantes de la Federación, en el cual participa de manera particular la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales publicado en el diario oficial de la federación el 31 de enero del año 2000.

Estructura de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

De conformidad con el Manual de Organización y Procedimientos de la propia Fiscalía, ésta se integra por el Fiscal, elevado a rango de Subprocurador, una Unidad de Coordinación General, la Dirección General de Averiguaciones Previas, la Dirección General de Control de Procesos y una Dirección General de Amparo, además de las respectivas Direcciones de Área, Subdirecciones y Jefaturas de Departamento, agentes del Ministerio Público y personal administrativo.

2.1.12 Proceso penal electoral

De acuerdo con los artículos 10, fracción V y 11 fracción I inciso a y b, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y 17 del Reglamento de esa Ley, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales conocerá de los delitos electorales y de los delitos en materia de Registro Nacional de ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal.

Entre las facultades de esta Fiscalía se encuentran las siguientes:

Ejercer las atribuciones en materia de investigación y persecución de los delitos de su exclusiva competencia, determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal, situación en la cual deberá notificar al ofendido, presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que se consideren procedentes; interponer los recursos pertinentes; intervenir en los juicios de amparo o cualquier otro procedimiento relacionado con las averiguaciones o los procesos respectivos; ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La competencia en materia penal y en razón de fuero a que se refiere el artículo 104 Constitucional en relación con el artículo 50 fracción 1, inciso b) a f) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se encuentra contenida en los artículos 2o. al 5o. del Código Penal Federal.

Tales numerales expresan lo siguiente:

Artículo 2o. ...

I. Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República, y

II. Por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometieron.

Artículo 3o. Los delitos continuos cometidos en el extranjero, que se sigan cometiendo en la República, se perseguirán con arreglo a sus leyes, sean mexicanos o extranjeros los delincuentes. La misma regla se aplicará en el caso de delitos continuados.

Artículo 4o. Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o extranjeros, o por un extranjero contra mexicano, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:

- I. Que el acusado se encuentre en la República;
 - II. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró, y
 - III. Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República.
- Artículo 5o. Se considerarán como ejecutados en territorio de la República:
- II. Los delitos cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques nacionales;
 - III. Los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional surto en puerto o en aguas territoriales de otra nación. Esto se extiende al caso en que el buque sea mercante, si el delincuente no ha sido juzgado en la nación a que pertenece el puerto;
 - IV. Los cometidos a bordo de un buque extranjero surto en puerto nacional o en aguas territoriales de la República, si se turbare la tranquilidad pública o si el delincuente o el ofendido, no fueren de la tripulación. En caso contrario, se obrará conforme al derecho de reciprocidad;
 - V. Los cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio, atmósfera o aguas territoriales nacionales o extranjeras, en casos análogos a los que señalan para buques las fracciones anteriores, y
 - VI. Los cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas.

Averiguación Previa

La Averiguación Previa tiene por objeto que el Ministerio Público, federal o local, una vez que conoce de la probabilidad de la comisión de hechos constitutivos de delito federal electoral o del Registro Nacional de Ciudadanos, se avoque al esclarecimiento de esos hechos. Por lo cual en esta etapa practica las diligencias necesarias para determinar si hay delito que perseguir y si es procedente o no el ejercicio de la acción penal. Además, determinar si no opera la prescripción o en algunos casos la reserva de esa acción, de conformidad con el artículo 21 constitucional y se obliga a respetar las garantías contenidas en los artículos 14, 16 y 20, Constitucionales, para la integración de dicha averiguación.

Debido a que la Competencia de la Fiscalía se contrae a delitos electorales federales o en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, los desgloses de alguna averiguación previa se harán previo acuerdo expreso, fundado y motivado del Director General de Averiguaciones Previas, cuando deban remitirse por razón de competencia a otro órgano del Ministerio Público, federal o del fuero común, a cual-

quier otra autoridad con las precisiones necesarias en cuanto a objetos que se deban poner a disposición de la misma.

Asimismo, la competencia se extiende en virtud del artículo 73 Constitucional, párrafo segundo de la fracción XXI. En él se señala que las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales. Se establece a su vez en el artículo 10 del CFPP, que a la letra dice:

Es competente para conocer los delitos continuados y de los continuos o permanentes, cualquiera de los tribunales en cuyo territorio aquéllos produzcan efectos o se hayan realizado actos constitutivos de tales delitos.

En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán, así mismo, competencia para juzgarlos.

A. b). Denuncia.

Los requisitos de procedibilidad para iniciar una averiguación previa en el caso de delitos electorales federales y del Registro Nacional de Ciudadanos, conforme al artículo 16 Constitucional, establecen que sólo la autoridad judicial podrá librar órdenes de aprehensión siempre y cuando preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

Es decir, los probables hechos constitutivos de delito electoral federal en materia del Registro Nacional de Ciudadanos serán perseguibles de oficio, por lo que se requiere que exista denuncia o en su caso flagrancia.

Se entiende por denuncia, *–notita criminis–* la transmisión del conocimiento de un probable hecho delictuoso, que cualquier persona hace ante la autoridad competente, a diferencia de la querrela, entendida como la expresión de la voluntad de que se persiga un delito.

La Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales es la facultada para el conocimiento de delitos electorales federales en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, en virtud de que los mismos pueden realizarse en cualquier entidad federativa, ese conocimiento podrá transmitirse ante la autoridad competente local o federal.

La investigación de delitos electorales e inicio de la averiguación previa podrán llevarse a cabo ante la Procuraduría General de la Re-

pública, a través de la propia Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, cuya sede se encuentra en la Ciudad de México, Distrito Federal, o bien ante cualquier Delegación de la propia Procuraduría. Lo anterior en virtud de la Circular número C/002/00, emitida el trece de enero del dos mil, por el Procurador General de la República, la cual aboga la circular número C/03/97, de fecha 11 de abril de 1997. Su finalidad es la de establecer los mecanismos para brindar el auxilio a la Fiscalía Especializada.

En ella se instruye a los agentes del Ministerio Público de la Federación, para que inmediatamente que tengan conocimiento de las denuncias que reciban por hechos probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos informen a la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales, vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico.

Además, se establece que deberán practicar las diligencias cuando la inmediatez de las personas o alguna otra circunstancia amerite llevarlas a cabo en el lugar mismo, enviar la averiguación previa a la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al inicio de la misma. Si la denuncia se recibió por escrito, deberá ser ratificada por el denunciante. De no ser posible, la ratificación, deberá levantarse el acta circunstanciada asentando esa razón al enviar la averiguación previa.

En el supuesto de que el agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a alguna delegación, inicie la averiguación previa con detenido, deberá comunicar esa circunstancia a la Fiscalía, vía telefónica, y a través de oficio original, fax o correo electrónico. En este caso, no se envía la averiguación previa. El agente del Ministerio Público de la Federación, que conozca del asunto, resolverá conforme a derechos sobre la legalidad de la detención y la posibilidad de ejercitar acción penal, caso en el que de acreditarse los requisitos del artículo 16 Constitucional, el agente deberá consultar a la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales, sobre la forma en que deberá proceder.

Otro supuesto en el que se puede presentar denuncia e iniciar la averiguación por la probable comisión de hechos constitutivos de delito electoral o en materia de Registro Nacional de ciudadanos es, ante las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federati-

vas. Ello se deriva de los convenios y acuerdos suscritos por la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia del Distrito Federal y las demás entidades federativas. Dichos convenios son de fecha 3 de diciembre de 1993, que mencionamos anteriormente y al que le siguió el Acuerdo de colaboración celebrado por la Procuraduría General de la República, que da intervención a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, para facilitar la atención de los asuntos que se originen con motivo de denuncias presentadas con respecto a la probable comisión de delitos electorales, tanto del fuero federal como del fuero común, publicado en el diario oficial de la federación el 31 de enero del año 2000.

En dicho acuerdo se señaló, que tanto la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados de la República podrán recibir las denuncias que se les presenten sobre hechos que pueden ser constitutivos de delitos electorales federales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, previstos en el Título Vigésimocuarto, del Libro Segundo, del Código Penal Federal, que precisa: que las denuncias relativas a delitos electorales del fuero federal se remitirán a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en un plazo de 72 horas a partir de la recepción de la denuncia o, en su caso, a partir de que se tengan suficientes elementos para definir la competencia de la FEPADE por fuero y materia. En estos casos, el Ministerio Público local podrá determinar la formación de desglose cuando deba seguir actuando en la averiguación de algún delito de su competencia.

En cualquier entidad de la República, si actúa en auxilio del Ministerio Público de la Federación, el Ministerio Público local, por razón de la inmediatez de personas o alguna otra circunstancia, practicará las diligencias necesarias, en el lugar donde hayan ocurrido los hechos, y posteriormente enviará la averiguación a la Fiscalía Especializada dentro de las 72 horas siguientes a que concluyan las diligencias que deban llevar a cabo. De igual manera, una vez presentada la denuncia por escrito se recabará la correspondiente ratificación del denunciante antes de enviarse a la Fiscalía Especializada y, cuando no sea posible recabarla, se enviará una vez asentada constancia explicativa de ello.

En el caso de averiguaciones con detenido, el Ministerio Público local las remitirá con prontitud al Ministerio Público de la Federación de la misma entidad, para su oportuna atención, y se respetarán las reglas constitucionales sobre detención y retención de los indiciados. Si el detenido solicita su libertad provisional bajo caución, dicha circunstancia se hará, de manera inmediata, del conocimiento de la Fiscalía Especializada. Se informará de la garantía que se estime procedente señalar y se asentará en la indagatoria constancia del aviso y de la respuesta consiguiente.

Para la debida integración de alguna averiguación previa, el Ministerio Público local, sea del Distrito Federal o de cualquier entidad federativa, practicará con prontitud, las actuaciones que sean solicitadas por la Fiscalía Especializada. Ésta, asimismo, ejecutará las actuaciones que le solicite el Ministerio Público de cualquier Estado o del Distrito Federal. Una vez despachadas las actuaciones que se hayan solicitado, se enviarán de inmediato a quien corresponda. Los documentos u objetos relacionados con alguna averiguación previa serán protegidos cuidadosamente y si fuere conveniente se avisará de su existencia a la destinataria, por la vía más rápida, para que disponga la manera de hacer su mejor traslado.

La Fiscalía Especializada, actuará en auxilio de las Procuradurías Generales de Justicia locales y recibirá las denuncias en las que se comunique la comisión de algún delito electoral del fuero común. Practicará con prontitud las diligencias necesarias y las remitirá a la Procuraduría correspondiente dentro de las 72 horas siguientes a partir de que se tengan suficientes elementos para determinar la competencia en razón de fuero o de materia, si se trata de averiguación con detenido, y si éste solicitare su libertad bajo caución.

La Fiscalía Especializada lo comunicará inmediatamente por vía telefónica al Ministerio Público en cuyo auxilio esté actuando. Si no hubiere tal solicitud de libertad, la Fiscalía Especializada remitirá la averiguación al Ministerio Público local con la prontitud necesaria para que se respeten las reglas constitucionales sobre detención y retención de indiciados.

Asimismo, cuando alguna de aquellas Procuradurías lo solicite y la Fiscalía Especializada esté en condiciones de hacerlo, por tratarse de hechos relacionados con delitos comunes de carácter electoral, realizará con prontitud las diligencias que se le requieran y las envia-

rá a la Procuraduría solicitante dentro de las 72 horas siguientes a su conclusión.

Mediante este acuerdo, todas las Procuradurías se obligan a proporcionarse recíprocamente informes sobre antecedentes de quienes figuren como indiciados en alguna averiguación relacionada con delitos electorales, sean federales o locales, datos legislativos, criterios judiciales u otras materias relativas a esos mismos delitos.

Si por razón de conexidad, conforme a lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, la Fiscalía Especializada en solicitud debidamente fundada y motivada atrajere la averiguación de delitos electorales del fuero común, las Procuradurías locales, de no haber alguna circunstancia que legalmente lo impida, le remitirán los expedientes de averiguación que hayan formado respecto de los mismos.

De haber personas detenidas, objetos y/o valores los pondrán con prontitud a disposición de la propia Fiscalía Especializada o del Ministerio Público de la Federación de la entidad que ella señale, respetando en todo caso las normas constitucionales relativas a la detención y retención de los indiciados.

Por lo que respecta a la libertad provisional, el artículo 413 del CPF señala que:

Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.

Los delitos electorales federales no se encuentran dentro de la clasificación de delitos graves ya que es de hacer notar que en el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 194, fracción I no son incluidos en este catálogo, en la última reforma. Por tanto el señalamiento al que alude el artículo 413, contraviene las disposiciones que en cuanto al otorgamiento de esa libertad, establecen los artículos 135 y 399 del Código Federal de Procedimientos Penales.

A. c). Ejercicio de la Acción Penal.

Una vez que el Ministerio Público de la Federación ha realizado la investigación derivada de la denuncia, deberá determinar el ejercicio de la Acción Penal, siempre y cuando se hayan reunido los requisitos que establecen el artículo 16 Constitucional, 134 y 168 del Código

Federal de Procedimientos Penales. Es decir que, además de la denuncia de un hecho delictuoso electoral federal o del Registro Nacional de Ciudadanos, existan datos suficientes que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

En este supuesto, si hubiere detenidos, fuese justificada esa detención y no hubiera lugar a otorgar la libertad provisional bajo caución o sin ella el Ministerio Público hará la consignación con detenido o sin detenido ante los tribunales. Si no hay detenido solicitará la orden de comparecencia o de aprehensión. En caso de que no se cumplan esos requisitos, la autoridad ministerial podrá determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando así proceda y/o reservarse el ejercicio de la acción penal, para practicar las diligencias necesarias, para la debida integración de la averiguación. En el caso de considerar la reserva, deberá el agente del Ministerio Público de la Federación proceder a realizar la consulta respectiva.

De ejercitar algún Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a las delegaciones, la acción penal, dará aviso a la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales, sobre todo lo actuado y resuelto. Remitirá copia certificada de todas las actuaciones, conservará el triplicado y señalará el Juzgado al que se consignó, el número de causa penal, el estado procesal que guarde y el centro de detención donde se encuentre el inculcado. En caso de proceder la libertad conforme la establecen los artículos 135 y 399 del Código Federal de Procedimientos Penales, el Agente del Ministerio Público deberá consultar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, a efecto de acordar la naturaleza y monto de la garantía a otorgarse.

Si procede el no ejercicio de la acción penal, el Agente del Ministerio Público deberá remitir en copias legibles las actuaciones de la correspondiente averiguación previa a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, conservará copia certificada de la misma, en la respectiva Agencia. Al enviar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, debidamente foliadas, rubricadas, selladas y firmadas por el agente y los testigos de asistencia.

B. Proceso Penal.

De igual manera que en la averiguación previa, una vez que la autoridad ministerial ejerce la acción penal ante los tribunales, tanto los

Agentes del Ministerio de la Federación adscritos a cualquier delegación de la propia Institución en las entidades federativas, como aquellos que pertenezcan a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, podrán conocer del proceso penal en materia electoral federal, de conformidad con la aludida Circular número C/ OO2/00.

B. a). Consignación ante el Tribunal y etapa de pre-instrucción.

Una vez que el Ministerio Público Federal, determina el ejercicio de la acción penal y realiza la consignación ante el Tribunal, si fue llevada a cabo con detenido, el juez que conozca de la causa deberá radicar y ratificar la detención y fijar fecha y hora, para la declaración preparatoria, dentro de las 48 horas siguientes a su consignación, de conformidad con el artículo 134 del Código Federal de Procedimientos Penales. En esta audiencia la autoridad jurisdiccional deberá hacer del conocimiento del indiciado sus garantías constitucionales, requerir al inculcado para que nombre a su defensor o nombrarle defensor de oficio, declarar o reservarse su derecho, proceder al interrogatorio y solicitar o no la duplicidad del término. En esta etapa también podrá el inculcado solicitar la libertad provisional bajo caución, la que deberá otorgársele, previa garantía, conforme al artículo 399 del Código Federal de Procedimientos Penales. De ser procedente, las partes podrán ofrecer y desahogar pruebas y realizar los careos de acuerdo al artículo 154 del Código Federal de Procedimientos Penales, dentro del término constitucional de 72 horas a partir de la consignación.

En el caso de llevar a cabo la consignación ante el Tribunal correspondiente, sin detenido, esto puede ocurrir en dos supuestos: sin detenido, pero bajo libertad provisional con o sin caución. En este caso el Ministerio Público de la Federación solicita la orden correspondiente, el juez radica y declara la competencia de acuerdo al artículo 6o. del Código Federal de Procedimientos Penales, libra la orden y solicita el cumplimiento de la misma.

Una vez que el inculcado se presente o sea presentado ante esta autoridad, se procederá como en el caso de la consignación con detenido, se le harán conocer las garantías consagradas en su favor en el artículo 20 constitucional, podrá el inculcado continuar en libertad provisional bajo caución o sin ella de ser procedente.

En el caso de la consignación sin detenido, también el Agente del Ministerio Público solicita la orden y se procederá de igual manera que en los casos anteriores, hasta resolver su situación jurídica dentro del auto de plazo constitucional, conforme a los artículos 161, 162 Y 167, del Código Federal de Procedimientos Penales. Durante la etapa de pre instrucción las partes podrán hacer las peticiones procedentes, ofrecer pruebas e interponer los recursos que a ellos convengan.

B. b) Auto de Plazo Constitucional. Dicho auto lo encontramos en el artículo 19 de la Constitución Federal, que a la letra dice:

Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso.

Dentro del término Constitucional del 72 horas siguientes a la consignación, el juez que conozca de la causa deberá resolver sobre la situación jurídica del inculcado mediante un auto de vinculación a proceso fundado y motivado, pero también puede conforme a lo previsto en el artículo 167 del Código Federal de Procedimientos Penales, emitir un auto de libertad, por falta de elementos para procesar, ya que tal precepto señala que:

Si dentro del término legal no se reúnen los requisitos necesarios para dictar el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, se dictará auto de libertad por falta de elementos para procesar, o de no sujeción a proceso, según corresponda, sin perjuicio de que por medios posteriores de prueba se actúe nuevamente en contra del inculcado; en estos casos no procederá el sobreseimiento hasta en tanto prescriba la acción penal del delito o delitos de que se trate.

Sobre el cual podrá interponerse el recurso de apelación por el Agente del Ministerio Público de la Federación y ampliar las pruebas o mediante un auto de Formal Prisión y/o de Sujeción a Proceso, que también es apelable.

B. c). Instrucción y Juicio.

C. Abierto el proceso, éste puede substanciarse como proceso Ordinario o como señala el artículo 152 del Código Federal de Procedimientos Penales, bajo un proceso Sumarísimo y/o Sumario. En el Sumarísimo y Sumario, el Juez procura agotar la instrucción en un término de 15 y 30 días respectivamente. El Proceso Sumarísimo se podrá tramitar cuando la pena correspondiente al delito no exceda de dos años de prisión, sea o no alternativa, o la aplicable no sea privativa de libertad. En materia de delitos electorales federales o del Registro Nacional de Ciudadanos, opera en el caso de los artículos 404 y 408 Código Penal Federal El proceso sumario se sustancia conforme al ordenamiento legal citado. En el caso de tratarse de delito flagrante, cuando exista confesión rendida ante la autoridad judicial o ratificación ante ésta de la rendida ante el agente del Ministerio Público, que el término medio aritmético de la pena de prisión no exceda de cinco años, o si excede sea alternativa, caso de los artículos 403, 405, 406, 407, 409, 411 y 412 del Código Penal Federal.

Ambos tipos de procesos son facultativos, por tanto el inculpado puede optar por el procedimiento ordinario. Dentro de los tres días siguientes a la notificación de la instauración del juicio sumarísimo o sumario, de aceptarse se procederá a realizar los careos, ofrecer pruebas y desahogarlas. Una vez realizado, el juez dictará un auto en el cual declarará agotada la instrucción y abrirá un periodo de pruebas, careos y desahogo de las mismas en su caso. Después de esto dictará un auto con el que declara cerrada la instrucción y pone la causa a la vista de las partes para que formulen conclusiones. El Agente del Ministerio Público de la Federación, además, deberá solicitar la pena a imponer al acusado.

En la audiencia de vista, conforme al artículo 307 Código Federal de Procedimientos Penales, se puede proceder a interrogar al acusado. Las partes, podrán ofrecer la repetición o no de alguna prueba que será calificada por el juez. Se da lectura a las constancias que las partes señalen, se oyen los alegatos de las partes en su caso y posteriormente, el juez dictará sentencia. Sobre ésta podrá interponerse el recurso de apelación o, en su caso, el juicio de garantías. De no recurrirse dentro del término para ello, causará estado esa resolución.

De conformidad con la Circular antes referida, los agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a los órganos jurisdiccio-

nales, deberán informar inmediatamente a la Dirección General de Control de Procesos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, sobre las resoluciones judiciales que se dicten en los casos en que la propia Fiscalía haya ejercitado la acción penal y solicitado el libramiento de órdenes de aprehensión, de presentación o comparecencia, por vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico, y se adjuntará copia legible de la resolución.

Asimismo, los Agentes del Ministerio Público de la Federación deberán informar de inmediato a la Dirección General de Control de Procesos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico, de los procesos iniciados o seguidos por hechos probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos conforme a lo siguiente:

Darán aviso de los expedientes que se formen como causa auxiliar, así como de los procesos y tocas penales que se deriven de los mismos; comunicarán el libramiento o negativa de órdenes de aprehensión, presentación o comparecencia y de su cumplimiento; darán aviso de las resoluciones relativas a la libertad provisional bajo caución y, en su caso, del incumplimiento de las obligaciones a cargo del procesado.

Rendirán informe de los autos de formal prisión o de libertad, en el caso de no ratificar la detención o por falta de elementos para procesar con las reservas de ley u otro motivo legal; avisarán de las fechas señaladas para las audiencias, así como de los incidentes, acumulaciones y recursos procesales que se promuevan; comunicarán las sentencias que dicten los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios, en los juicios y recursos seguidos por delitos de la competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; informarán de cualquier promoción, actuación, determinación, plazo o resolución que se dicte en los procesos de, la exclusiva competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Cuando para el debido seguimiento de los procesos penales se requiera la intervención de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos, a las delegaciones de la institución en las entidades federativas, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales les proporcionará la documentación e información nece-

saria, por lo que en cada caso concreto sujetarán su actuación a las instrucciones que la misma les dirija; remitirán las copias certificadas de actuaciones que solicite la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

B. d). Pruebas.

Conforme al artículo 20 constitucional, inciso B) fracción IV, serán admisibles todas las pruebas que se ofrezcan, siempre y cuando se relacionen con los hechos, no vayan contra el derecho. En el caso de la confesión, ésta será válida, cuando se rinda de manera voluntaria, por persona no menor de dieciocho años de edad, en pleno uso de sus facultades mentales y será admisible en cualquier estado del procedimiento hasta antes de dictar sentencia irrevocable.

Podrá realizarse la inspección o la reconstrucción de hechos cuando se estime procedente. De ser necesario para el examen de personas, hechos u objetos, un conocimiento especial, podrán intervenir peritos. Asimismo, para el esclarecimiento de los hechos podrán recibirse las testimoniales que ofrezcan las partes, podrá realizarse la confrontación, los careos y todos aquellos documentos públicos y privados que estimen conveniente para ello. Las pruebas serán valoradas por el juzgador al momento de resolver.

B. e). Sentencia.

En primera instancia, el juez que conoce de la causa dictará la sentencia, conforme al artículo 95 del CFPP, en el que se señala que ésta deberá contener el lugar donde se pronuncie, la designación del Tribunal que la dicta, nombre y apellido del acusado, sobrenombre si tiene, lugar de nacimiento, nacionalidad, edad, estado civil, en su caso grupo étnico al que pertenece, idioma, residencia o domicilio, ocupación, oficio o profesión.

El juzgador, al dictar sentencia, debe elaborar un extracto breve de los hechos exclusivamente conducentes a los puntos resolutive de la sentencia; las consideraciones, fundamento y motivación legal; la condenación o absolución procedente, los demás puntos resolutive conducentes. Para establecer la pena a imponer al acusado, deberá tomar en consideración las reglas para su aplicación.

De no recurrir alguna de las partes, la sentencia dictada por el juez de primera instancia, dentro de los plazos que señala el Código Fede-

ral de Procedimientos Penales, la misma causará estado. En caso contrario, se da inicio a la segunda instancia.

B. f). Punibilidad y Ejecución.

Cada uno de los tipos penales, en materia electoral federal como en el Registro Nacional de Ciudadanos, establece la punibilidad. El agente del Ministerio Público de la Federación debe solicitar en sus conclusiones la pena a imponer al acusado, la cual deberá ser congruente con la acusación y estar dentro de los límites mínimo y máximo de la que corresponda al tipo penal en cuestión, petición que el juez observará de conformidad con lo previsto en los artículos 51 a 56, del Código Penal Federal, y las reglas de concurso ideal o real de conformidad con los artículos 18, 64 y 64 bis, del mismo ordenamiento y que a la letra dicen: “Artículo 18. Existe concurso ideal, cuando con una sola conducta se cometen varios delitos. Existe concurso real, cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos”.

En el caso de existir concurso se estará a lo que establece el artículo 64 del Código Penal Federal que señala: “En caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración, sin que pueda exceder de las máximas señaladas en el Título Segundo del Libro Primero”.

En caso de concurso real, se impondrán las penas previstas para cada uno de los delitos cometidos, sin que exceda de las máximas de las señaladas en el Título Segundo del Libro Primero.

En caso de delito continuado, se aumentará de una mitad hasta las dos terceras partes de la pena que la ley prevea para el delito cometido, sin que exceda del máximo señalado en el Título Segundo del Libro Primero.

artículo 64 bis. En los casos previstos por las fracciones VI, VII Y VIII del artículo 13, se impondrá como pena hasta las tres cuartas partes de la correspondiente al delito de que se trate y, en su caso, de acuerdo con la modalidad respectiva.

De conformidad con el Título vigesimocuarto del Código Penal Federal, los artículos 403 y 404, pueden sustituirse a juicio del juzgador por trabajo en favor de la comunidad, tratamiento en libertad o

multa, de conformidad con el artículo 70 del Código Penal Federal. En ejecución de sentencia, todos los responsables de la comisión de delitos en materia electoral federal y del Registro Nacional de Ciudadanos podrán obtener beneficios preliberacionales, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establecen los artículos 84 y 90 del mismo ordenamiento.

En virtud del artículo 402, se dispone adicionar a la pena correspondiente al delito, la inhabilitación de uno a cinco años y en su caso, la destitución del cargo. En el supuesto de destitución, esto procede sólo para servidores públicos y aquellos funcionarios electorales, que de manera permanente desempeñan un cargo, empleo o comisión, cuando con motivo de ese desempeño, cometen la conducta delictuosa. La inhabilitación se entiende como la suspensión de un derecho específico relacionado con el delito cometido.

B. g). Recursos.

El recurso de revocación puede interponerse contra aquellos autos que no prevén el recurso de apelación y contra las resoluciones dictadas en segunda instancia antes de la sentencia. Establece el Código Federal de Procedimientos Penales que el plazo para interponer dicho recurso y ofrecer pruebas es de cinco días, contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna. La resolución que recaiga sobre este recurso no es recurrible.

La segunda instancia sólo se abre a solicitud de parte legítima, es decir, el Ministerio Público, el inculpado o su defensor. Mediante el recurso de apelación, cuyo objeto es examinar si en la resolución recurrida no se aplicó la ley correspondiente o se aplicó inexactamente, si se violaron los principios reguladores de la valoración de la prueba, si se alteraron los hechos o no se fundó o motivó correctamente, se expresarán los agravios contenidos en la resolución recurrida. En caso de que el apelante sea el inculpado o acusado, el Tribunal, que conozca del mismo, suplirá la deficiencia de la queja.

La apelación puede interponerse en el mismo acto de la notificación o dentro de los cinco días siguientes, si se trata de sentencia, o de tres días si es en contra de un auto. Cuando se haya negado la admisión del recurso de apelación, es procedente el recurso de denegada apelación, el cual se interpondrá de manera verbal o por escrito, den-

tro de los tres días siguientes en que se notifique la resolución que niega.

La queja procede cuando existe una conducta omisiva por parte del Juzgador que no emita las resoluciones, no señale la práctica de las diligencias dentro de los plazos y términos que señala la ley, no cumpla las formalidades o no despache los asuntos de conformidad con lo que establece el Código Federal de Procedimientos Penales.

Puede interponerse en cualquier momento a partir de que se produce la situación que la motiva y se presenta ante el Tribunal Unitario de Circuito que corresponda.

B. h). Juicio de Garantías

Al juicio de garantías o demanda de amparo se recurre cuando existen violaciones a las garantías consagradas en la Constitución, por actos de autoridad que vulneren esas garantías. Los agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a los Juzgados y Tribunales de la Federación, deberán dar aviso inmediato a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico, de la presentación de las demandas de amparo relacionadas con delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos que les sean notificadas.

Asimismo, deberán remitir copias legibles de la demanda de garantías y de sus anexos, de los pedimentos, de los recursos presentados y de las resoluciones recaídas en dichos juicios. Además, darán el debido seguimiento a los expedientes incidental y principal que se integren en los juicios de garantías, en cuyo caso enviarán a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales los elementos a que haya lugar, para su correspondiente aprobación.

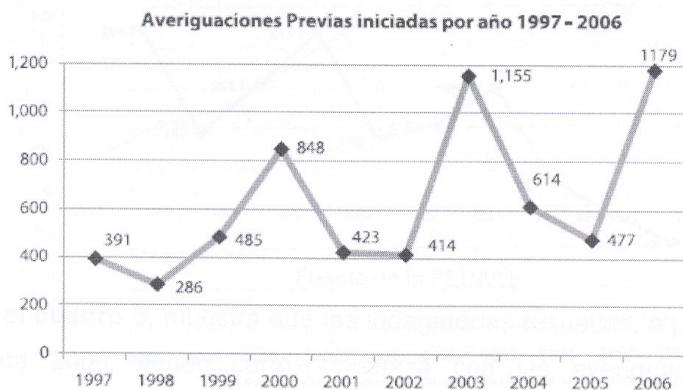
La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales podrá designar un agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la misma, para que actúe como enlace con cada delegación de la institución en las entidades federativas y, especialmente, con el agente del Ministerio Público de la Federación que tenga a su cargo el asunto de que se trate, a efecto de dar seguimiento al trámite de denuncias, averiguaciones, procesos y amparos por delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos que co-

responda al ámbito de competencia de cada delegación. En tanto no se designe el agente del Ministerio Público a que se refiere el párrafo anterior, el enlace se mantendrá con los directores generales o de área de la propia Fiscalía, según lo requiera el trámite de cada asunto.

2.1.13 Resultados de la procuración y administración de justicia penal electoral

Para tener una idea de las funciones encomendadas a la FEPADE como órgano encargado de perseguir los delitos en materia electoral, es necesario analizar los datos dados a conocer en los informes emitidos por dicha dependencia, que muestran en sus gráficas, tanto en números absolutos como en porcentajes, el reducido número de averiguaciones previas que concluyen con una sentencia condenatoria, por lo que a continuación, se presentan los datos de indagatorias iniciadas, atendidas y determinadas en el periodo de 1997 al 2006, en la que se podrá apreciar cual es el índice de estas en el Estado de Morelos.

Cuadro 1

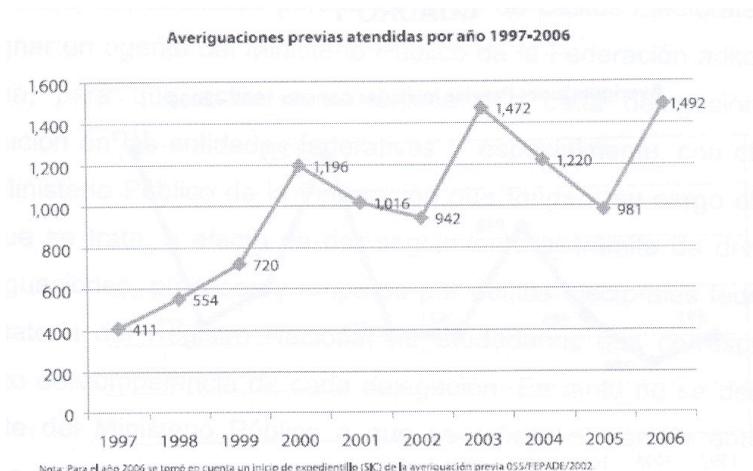


Fuente de la FEPADE.

Las cifras anualizadas que se muestran en el cuadro 1, indican una clara tendencia de incremento, al triplicarse el número de las averiguaciones iniciadas en 1997, en los años de 2003 y 2006. El mayor

volumen de denuncias recibidas y sustanciadas se registra en los años electorales federales: 2000, 2003 y 2006. En los años intermedios se muestra la misma tendencia –aunque en proporciones inferiores–, el número de indagatorias pasó de 286 en 1998 a 423 en 2001 y a 614 en 2005. Un dato que es importante resaltar es el aumento del número de averiguaciones previas del año 2000 al 2006, en un 38 por ciento. Este aumento no debe interpretarse como un incremento sustantivo de los delitos electorales; podría ser más bien como consecuencia de una mayor presencia pública de la FEPADE y por ende de los delitos electorales, como también de una mayor conciencia, responsabilidad o cultura de la legalidad electoral.

Cuadro 2



Fuente de la FEPADE.

En el cuadro 2 referente al número de averiguaciones atendidas, 1 se advierte un incremento sostenido durante los 10 años del reporte. Uno de los datos más significativos es la tendencia a la baja en los años preelectorales.

Sin embargo, en años en los que no se celebra proceso electoral federal, el número de denuncias tiene correlación con el número de procesos electorales locales, en los cuales también se pueden presentar delitos federales, como puede ser utilizar recursos públicos federales a favor de partido político o candidato.

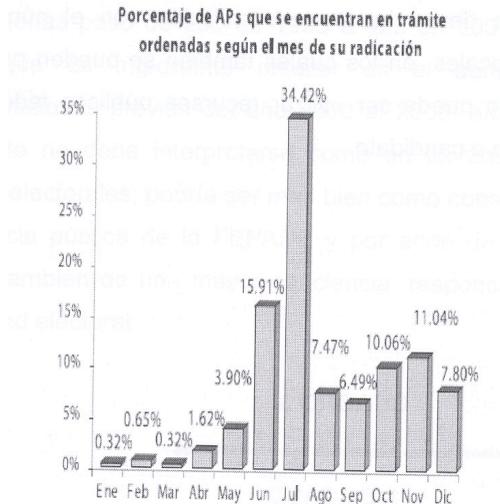
Cuadro 3



Fuente de la FEPADE.

En el cuadro 3, muestra que las indagatorias resueltas, a partir de 2002 y hasta 2006, tienen correspondencia con las averiguaciones previas atendidas en el mismo periodo; también muestra etapas de acumulación por rezago (1999-2001) y los periodos de abatimiento (2001).

Cuadro 4

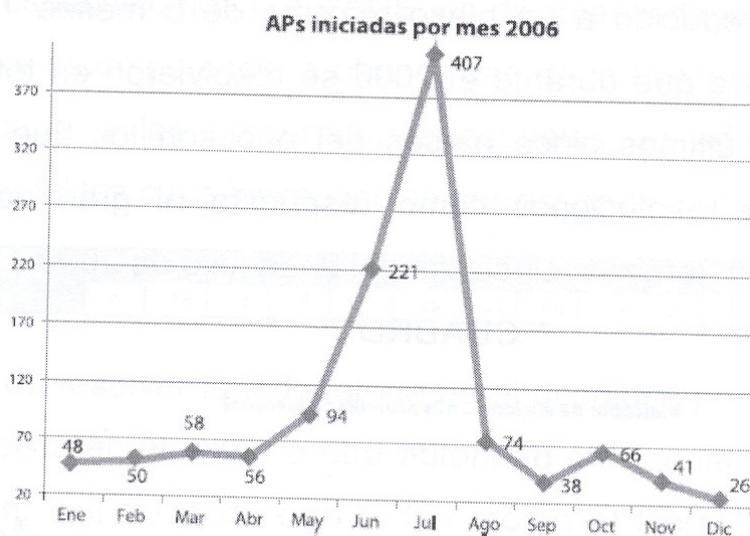


Fuente de la FEPADE.

En el cuadro 4, se indica que el mayor porcentaje de indagatorias en trámite se inició en el mes de julio; asimismo se muestra que las averiguaciones iniciadas en mayo y los meses anteriores representan tan sólo el 5.81 por ciento del total.

Por lo que hace a la distribución mensual de los inicios, los cuatro meses previos y los cuatro posteriores a julio presenta homogeneidad en el número de indagatorias; en cambio, los meses intermedios (mayo, junio, julio y agosto) muestran una importante desviación cuyo mayor punto es el mes de julio.

Cuadro 5



Fuente de la FEPADE.

En el cuadro 5, se nota que el número de averiguaciones previas se incrementó exponencialmente, pasando de un promedio mensual de 61 indagatorias a 407 en el mes de julio. Las averiguaciones previas iniciadas en los meses de mayo a agosto representan el 69 por ciento del total de averiguaciones iniciadas en el año. Este incremento guarda relación directa con la celebración del proceso electoral federal y los procesos electorales concurrentes celebrados en julio de 2006.

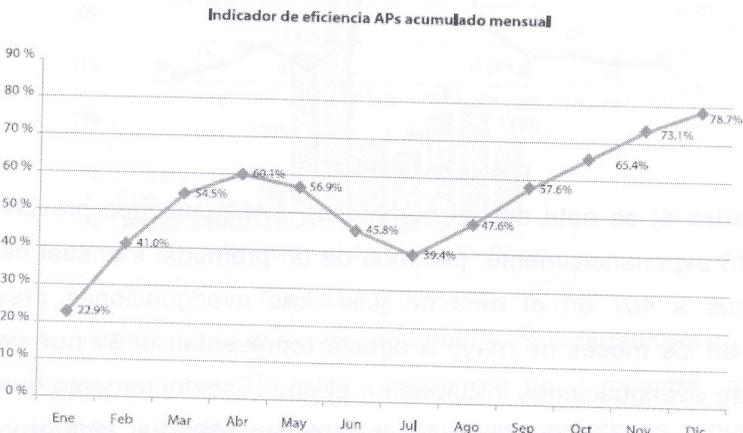
Cuadro 6



Fuente de la FEPADE.

En la resolución de asuntos competencia de la FEPADE, el tiempo de atención se ha reducido a un plazo máximo de 5 meses 15 días. El cuadro 6 muestra que durante el 2006 se resolvieron en total mil 175 indagatorias. Los últimos cinco meses del año son los que presentan mayor número de resoluciones, como respuesta al gran volumen de inicios durante la jornada electoral del 2 de julio de 2006.

Cuadro 7



Fuente de la FEPADE.

El cuadro 7 representa de manera porcentual la relación entre averiguaciones previas atendidas y resueltas. El porcentaje de cumplimiento bajó en los meses de junio, julio y agosto, debido a la recepción de denuncias derivadas de la jornada electoral, sin embargo, repuntó en los meses posteriores. En lo que respecta a ejercicios de la acción penal, el promedio mensual de consignaciones es de 8 expedientes; los meses con mayor número de ejercicios de la acción penal fueron marzo, abril y mayo.

La declinación de competencia permite a la autoridad ministerial federal o local, previo estudio de las constancias, conocer en definitiva únicamente de los casos que están en el ámbito de sus facultades legales. En el caso específico de la FEPADE, en diversas indagatorias e determinó remitirlas por incompetencia a otras áreas de la Procuraduría General de la República o a las procuradurías estatales, al advertirse la posible comisión de delitos cuya investigación corresponde a esas instancias.

Incompetencias	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Agg	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
2006	4	18	13	17	13	15	58	66	23	28	22	12	289

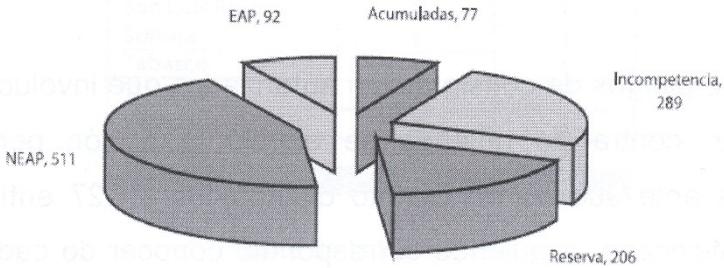
Otra forma de resolver la indagatoria es el desglose por incompetencia, el cual consiste en el envío a otra autoridad ministerial homóloga o del fuero común, e incluso de otro orden, como el Derecho de menores, copias certificadas o algunos originales para que ésta investigue algún hecho de su competencia.

Tal certificación o documentos originales han de ser sustento a la investigación que se turna a diversa autoridad, atendiendo desde luego a las facultades competencia/es y que son ajenas a esta institución.

Como se muestra en el cuadro 8 para 2006, el promedio mensual de ejercicios de la acción penal se ha mantenido constante, en tanto que debido a la funcionalidad y el actuar ajustado a legalidad de la FEPADE, se han incrementado las propuestas de no ejercicio de la acción penal; consecuencia de ello, se ha reducido la cantidad de indagatorias que se encuentran en trámite.

Cuadro 8

Determinación de averiguaciones previas



Nota: Para el rubro de No Ejercicio de la Acción Penal, se tomó en cuenta un inicio de expediente de la averiguación previa 055/FEPADE/2002.

Fuente de la FEPADE.

Cuadro 9

Comparativo de ejercicios de la acción penal por año



Fuente de la FEPADE.

En este cuadro número 9, se muestra que durante el periodo comprendido de enero a diciembre de 2006, se aprobó el ejercicio de la acción penal contra 109, contenidas en 92 pliegos de consignación para ser presentados ante la autoridad judicial.

El total de 92 pliegos de consignación autorizados que involucraron a 109 personas en contra de quienes se ejerció la acción penal, fueron presentados ante Jueces de Distrito distribuidos en 27 entidades de la República Mexicana, a quienes correspondió conocer de cada asunto en razón de la competencia (federal y territorial), quedando pendientes de resolver hasta diciembre de 2006, por los juzgados, 14 expedientes que involucran a 22 indiciados del año 2006.

Un punto que puede resultar extraordinario es por qué en los años 2003 al 2005 existieron más consignaciones que en el 2006 que se celebró proceso electoral federal. Ello se explica por dos circunstancias. La primera es que muchos de los delitos electorales son consignados por alteración del padrón electoral o la credencial de elector; la segunda es que algunos de los posibles hechos delictivos del proceso electoral de julio del 2006 se encuentran en investigación.

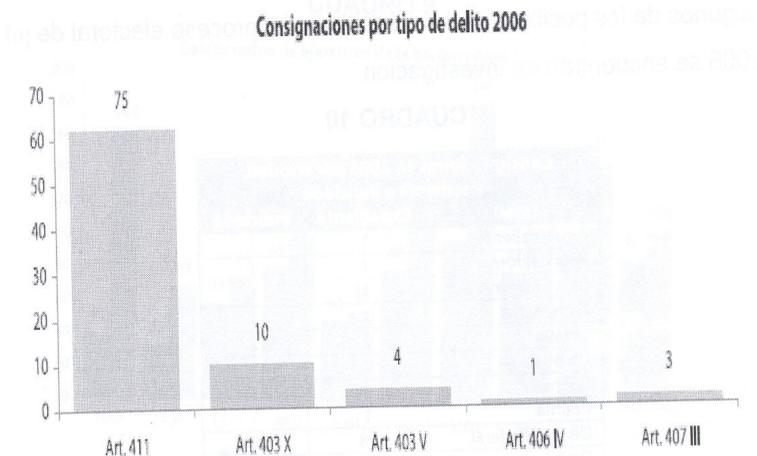
Cuadro 10

Consignaciones en 2006 por entidad, expediente e indiciado		
Estado	Expediente	Indiciado
Aguascalientes	1	1
Baja California	1	1
Baja California Sur	1	1
Campeche	1	1
Chiapas	2	2
Chihuahua	2	2
Coahuila	3	3
Colima	1	1
Distrito Federal	28	37
Durango	2	4
Estado de México	7	7
Guanajuato	4	5
Guerrero	1	1
Jalisco	4	4
Michoacán	6	7
Morelos	4	5
Nayarit	3	3
Oaxaca	1	1
Puebla	6	6
Querétaro	1	1
Quintana Roo	5	6
San Luis Potosí	1	1
Sonora	1	2
Tabasco	1	1
Tlaxcala	1	1
Veracruz	2	3
Yucatán	2	2
Total	92	109

Fuente de la FEPADE.

La organización de la FEPADE implica que todas las consignaciones a nivel nacional se realicen desde esta institución conforme a la circular C/002/05; así, en el año 2006, los estados que presentaron consignaciones se enlistan en el cuadro 10, donde podemos observar que Morelos únicamente radica 4 expedientes en los que se consigno a 5 indiciados.

Cuadro 11



Fuente de la FEPADE.

Como se observa en el cuadro 11, durante el año 2006 el mayor número de ejercicios de la acción penal fue por el Artículo 411 del Código Penal Federal, lo que se explica si consideramos que los procedimientos para la actualización del Registro Federal de Electores y la expedición de la credencial para votar con fotografía son de carácter permanente y sólo son suspendidos excepcionalmente; aunado a que, atendiendo al proceso electoral, existió mayor interés en actualizar o solicitar la credencial para votar (aunque no todas las veces legalmente); por otra parte, se debe destacar que en este año se diversificaron las consignaciones de otros delitos electorales, como son los cometidos en relación al apoderamiento o destrucción de documentos electorales, por funcionarios partidistas y servidores públicos, resaltando que el proceso electoral no ha arrojado los últimos datos en cuanto a todos los delitos que se pudieran haber cometido.

Cuadro 12

Año	Comparativo anual de pliegos de consignación						% efectividad	
	Pliegos de consignación							
	Obsequiadas		Negadas		Total resueltas			
Pliegos de consignación	Iniciados	Pliegos de consignación	Iniciados	Pliegos de consignación	Iniciados	Pliegos de consignación	Iniciados	
1997	24	136	5	12	29	148	82.75%	91.89%
1998	26	45	8	12	34	57	76.47%	78.94%
1999	44	54	4	9	48	63	91.60%	85.71%
2000	57	74	4	7	61	81	93.44%	91.35%
2001	39	44	0	0	39	44	100%	100%
2002	71	92	5	6	76	98	93.42%	93.87%
2003	95	180	10	13	105	188	90.47%	95.74%
2004	90	116	9	14	99	130	90.90%	89.23%
2005	97	138	4	7	101	145	96.03%	95.17%
2006	81	89	5	7	86	96	94.18%	92.70%

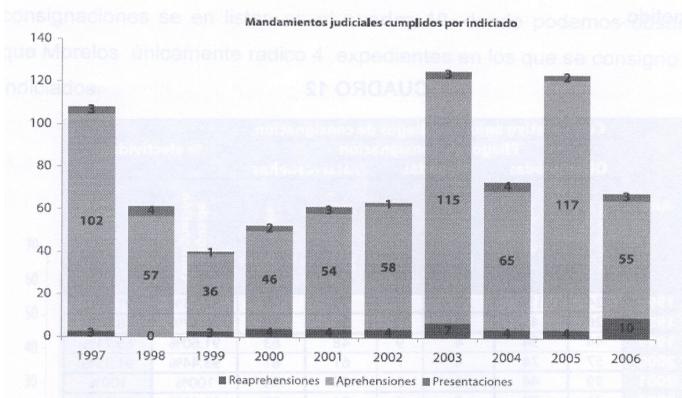
NOTA: El porcentaje de efectividad equivale al producto obtenido de dividir pliegos obsequiados entre el total de resueltos.

Fuente de la FEPADE.

Como se observa en el cuadro 12 durante 2006 se obsequiaron 86 órdenes de aprehensión, de las cuales 81 han sido acordes con la solicitud de la Fiscalía y que han dado como resultado órdenes de aprehensión en contra de 89 personas.

Eso implica que este año se ha mantenido un alto porcentaje de efectividad por órdenes de aprehensión giradas, que fue de 94.18 por ciento.

Cuadro 13



Fuente de la FEPADE.

En el cuadro 13 podemos observar que en el año de 2006, hubo 10 reaprehensiones, 55 aprehensiones y 3 presentaciones.

Cuadro 14
Procesos penales.

Concepto	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Exp.	Proc.																		
Concluidos en el ejercicio	8	8	25	38	17	28	30	36	35	39	33	39	26	27	65	79	36	58	57	86
En trámite al cierre	25	51	29	182	34	63	41	56	53	68	62	76	90	166	70	143	107	190	91	153
Suspendidos por reaprehensión	0	0	4	4	4	4	12	23	18	28	6	7	4	4	9	10	0	0	11	17

Fuente de la FEPADE.

Como se observa en el cuadro 14, el número de procesos concluidos fue de 86 en el año 2006; así, tenemos que con relación al cierre al año 2005, existe una diferencia de 28 procesos penales concluidos.

Cuadro 15

Eficacia en las sentencias				
Año	Absolutorias	Condenatorias	Total	Eficacia
1997	1	9	10	90.00%
1998	4	33	37	89.18%
1999	1	26	27	96.29%
2000	3	31	34	91.17%
2001	0	46	46	100%
2002	3	40	43	93.02%
2003	0	57	57	100%
2004	1	59	60	98.33%
2005	3	61	64	95.31%
2006	0	65	65	100%

Fuente de la FEPADE.

Como se puede observar en el cuadro 15 para el año 2006, se reporta que 65 sentencias que se dictaron todas fueron condenatorias,

pero no muestra cuantos expedientes se iniciaron o radicaron, para que se tuviera una idea clara de la supuesta eficiencia que se reporta.

Cuadro 16

Resoluciones y recursos de apelación al 31 de diciembre de 2006			
Promovente del recurso	Recursos tramitados	Resoluciones adversas a la FEPADE	Resoluciones favorables a la FEPADE
FEPADE	18	0	19
Defensa y/o Procesados	2	0	1
Totales	20	0	20

Fuente de la FEPADE.

En el cuadro 16, se muestra que en el 2006 la Fiscalía interpuso 18 recursos de apelación contra las resoluciones dictadas por los Juzgados de Distrito en Materia Penal; mientras que la defensa lo hizo en 2 ocasiones. De ese total, sólo en un caso las resoluciones de los jueces fueron contrarias al interés del Ministerio Público de la Federación; de donde se concluye que en el 95 por ciento de los casos, incluyendo a las ocasiones en que el recurso fue interpuesto por la defensa, la FEPADE obtuvo resoluciones a su favor.

Cuadro 17

Amparos en trámite por mes												
Año	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
2000	17	18	18	17	15	17	23	22	23	19	17	16
2001	16	19	16	13	14	14	13	17	15	16	18	17
2002	15	10	12	16	16	14	10	15	16	17	21	21
2003	32	28	36	30	36	38	41	46	37	52	57	54
2004	39	36	31	29	34	26	26	35	33	32	29	29
2005	32	35	34	32	33	41	42	34	38	48	49	55
2006	58	65	39	38	36	40	35	31	32	32	29	39

Fuente de la FEPADE.

Al comparar los datos de los amparos en trámite por mes durante los años 2000 a diciembre de 2006, en el cuadro 17, se muestra un aumento anual en el número de amparos promovidos.

Cuadro 18

	Comparativo de resoluciones a los juicios de amparo											
	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Dir	Ind	Dir	Ind	Dir	Ind	Dir	Ind	Dir	Ind	Dir	Ind
Negado	6	3	10	7	0	21	4	8	9	6	26	11
Sobreséido	0	14	0	12	0	75	3	85	2	36	0	66
Concedido	2	0	0	1	0	1	0	3	1	2	0	6
Concedido p/ efectos	0	4	3	1	1	5	2	5	1	9	4	3
Se desechó demanda	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Total	8	21	13	21	1	102	9	101	13	54	30	87

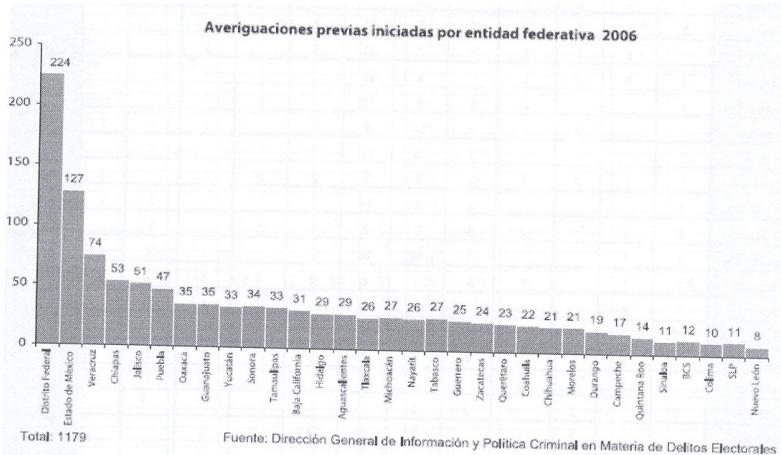
Dir: Amparo directo. Ind: amparo indirecto.

Fuente de la FEPADE.

Al realizar la comparación de los datos de amparos directos e indirectos por año en este cuadro 18, por lo que toca a su resolución, ya sea sobreséido, concedido, negado y concedido para efectos, los resultados son los que se muestran en el mismo.

Ahora bien, para terminar este estudio de datos estadísticos, es conveniente señalar que las averiguaciones previas iniciadas por entidad federativa, en el 2006, demuestran que en Morelos, es muy bajo el índice de su formulación, como se muestra a continuación.

Cuadro 19



Fuente de la FEPADE.

Con base en un criterio geopolítico, la media de indagatorias iniciadas en el año 2006, que fue un año electoral, como vemos en el cuadro 19, por entidad federativa es de mil 153, con un máximo correspondiente al Distrito Federal (224) y un mínimo correspondiente a Nuevo León. Donde se puede notar que del total de las indagatorias iniciadas en el 2006, en Morelos, solo se iniciaron 21 averiguaciones.

Cuadro 20

Entidad federativa de los hechos/mas de inicio	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Distrito Federal	11	16	12	18	27	30	43	20	11	17	15	4	224
Estado de México	9	8	18	3	11	26	38	2	3	5	2	2	127
Veracruz	2		2	1	5	12	33	7	2	3	5	2	74
Chiapas	4	3	2	1	1	12	13	12	1	3	1		53
Jalisco	2	1	2	2	2	7	25	8	1			1	51
Puebla		2	3	4	1	7	21	3		3		3	47
Guanajuato	2	3	3	1		4	20		1	1			35
Oaxaca	1			2	5	6	19		1	1			35
Sonora			2	2	1	14	8	3		1	2	1	34
Yucatán	2				2	13	15				1		33
Tamaulipas	1	1	2	3	3	6	9	2	2	3		1	33
Baja California	1				4	3	19	1			2	1	31
Hidalgo	2	2		2	3	9	7	1	1		2		29
Aguascalientes	2	1			1	10	10			1	3	1	29
Michoacán	2	1		1	3	5	8	2	1	3		1	27
Nayarit	1	3		2		3	13		1	1	2		26
Tlaxcala					4	8	13	1					26
Guerrero		2	2	1	4	5	5	2	1	1	2		25
Tabasco		2	2	2		3	3		3	9	1	2	27
Zacatecas	1		3		3	5	11	1					24
Querétaro			2	1		7	8	3		2			23
Coahuila				2		3	13			4			22
Chihuahua				1	4	3	13						21
Morelos	1	3		2	4	5	2		3	1			21
Durango	1		1	1	1	4	10	1					19
Campeche	2			2		3	7		2		1		17
Baja California Sur					1	1	6	1		1	1	1	12
Quintana Roo	1	2	1	1			3		3			3	14
Sinaloa			1		2	3	3	1		1			11
Colima					1	2	6	1					10
San Luis Potosí				1	1	1	3	1	1	2		1	11
Nuevo León					1		1	1		3	1	2	8
Total general	48	50	58	56	94	221	407	74	38	66	41	26	1,179

Fuente de la FEPADE.

En este cuadro 20, se puede observar la concentración de las indagatorias en los meses de junio y julio del 2006, y la correspondiente distribución por entidad federativa. La mayor cantidad de indagatorias recibidas en un mes corresponde al Distrito Federal, con 43 en el mes de julio del 2006.

Cuadro 21

Delito por el que se inicia/mes de inicio	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
404	1					4	1						6
411	15	17	10	17	17	14	26	12	10	24	14	11	187
190 CFIPE							1						1
223 IV CPF		2				1							2
350 y 356						1							1
357 III CPDF							1						5
403 XIII			1				4						2
403 II							2						2
403 III			2				22	2				1	27
403 IV		1					10	2					13
403 IX							17						17
403 V	1		3		3	7	12			2	1	1	30
403 VI		1	4	1	2	18	38	1	2	1	1		69
403 VII							2	1			1		4
403 X	14	11	16	12	10	20	35	14	8	11	11	4	166
403 XI		1				3	8	1					13
405 I		1			1	2	2			1			7
405 II		1					16	1	3		1		22
405 III							1						1
405 IV						1	7	1		1			10
405 V	1												1
405 VII											1		1
405 VIII							2						2
405 X							2						2
406 I						1	1						2
406 II	1						3						4
406 III	1												1
406 V							1			1			2
406 VI						4	4						10
406 VII		1								1			1
407 I					2	1		3					8
407 II		1	4	8	10	22	25	2		3	1	1	77
407 III	4	7	7	10	26	77	77	17	6	9	6	4	250
407 IV		1	2	3	3	15	12	2	1	1			40
Por determinar	10	4	9	5	19	29	75	13	8	10	4	4	190
Total	48	50	58	56	94	221	407	74	38	66	41	26	1179

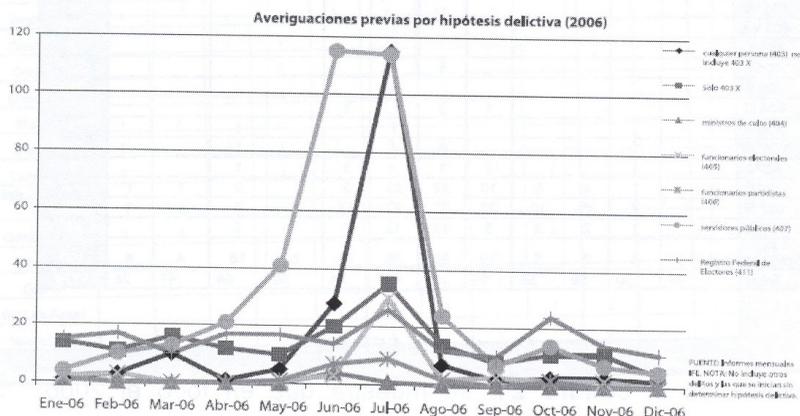
Fuente de la FEPADE.

Asimismo, en el cuadro 21, se muestra que en todo el 2006, 375 indagatorias iniciadas por presuntas conductas cometidas por servidores públicos, fueron por las cuatro fracciones del Artículo 407 del Código Penal Federal, por la I fueron 8, por la II son 77, por la III 250 y por la IV 40 (que incluye el apoyo electoral con recursos huma-

nos, el desvío de recursos públicos con fines electorales, el condicionamiento de programas sociales o recursos públicos y la coacción laboral con fines electorales). Representan un 32 por ciento de las indagatorias. El incremento de esa modalidad delictiva en el reciente proceso electoral puede tener una relación con las acciones de prevención del delito enfocadas a los servidores públicos.

Solamente en julio del 2006, el peculado electoral (artículo 407, fracción 111 del Código Penal Federal) ocupa el primer lugar de incidencia, seguido de recoger credenciales de elector sin causa legal (artículo 403, fracción V), la alteración de documentos electorales (artículo 403, fracción X), la expedición ilícita de credenciales de elector (artículo 411) y el condicionamiento de programas sociales o recursos públicos con fines electorales (artículo 407, fracción II).

Cuadro 22

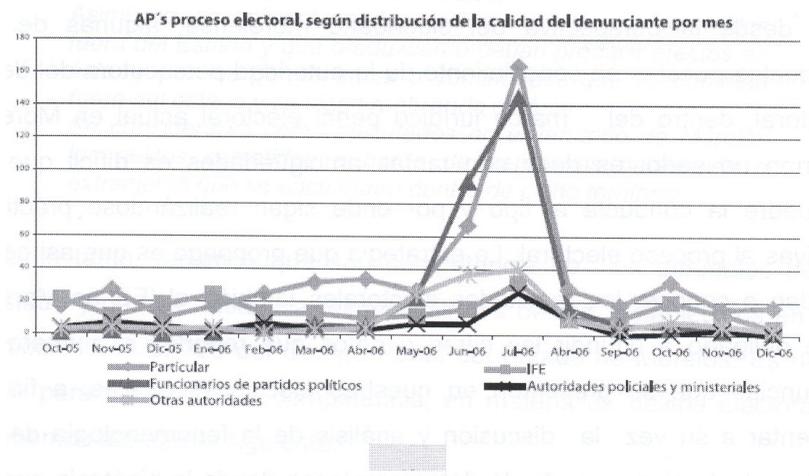


Fuente de la FEPADE.

En el cuadro 22 se agrupa la información de las hipótesis delictivas en relación a los inculcados por su calidad, donde vemos que las denuncias de 2006, muestran que conforme avanzó el año, la cantidad de servidores públicos denunciados y probablemente involucrados en la comisión de delitos electorales fue incrementándose, con un máximo mensual en junio y julio. La misma tendencia se presentó con los inculcados cuya calidad genérica permite agruparlos bajo el rótulo de particulares. Tratándose de los funcionarios electorales, julio fue el

mes que alcanzó el máximo de denuncias, en gran medida por la realización de sus funciones días antes, durante y después de la jornada electoral.

Cuadro 23



Fuente de la FEPADE.

En este cuadro 23, se muestra el índice de participación que corresponde a la calidad del denunciante, cabe mencionar el incremento de denuncias de ciudadanos sin una calidad en particular, que tuvo una dinámica bastante similar a la presentada por los funcionarios partidistas, sobresaliendo nítidamente sobre los demás sujetos. En ese sentido, puede incluirse como una tendencia a la ciudadanización de la denuncia penal electoral.

Con base en los datos y en los análisis de información presentados, es posible delinear algunos patrones de la incidencia penal en materia electoral, que sirva para hacer mas claras las reglas del juego, es decir que exista una mejor redacción de los tipos penales, en especial en Morelos, donde participamos siempre en elecciones concurrentes, para que el ciudadano que es el que mas pretende denunciar vea que tiene eco su actuar y en nuestro estado exista mas participación de los ciudadanos con la finalidad de que su sufragio sea efectivo en futuros procesos comiciales.

Así, desde la perspectiva del ciudadano morelense, algunas de las conductas puestas en conocimiento de la autoridad persecutora del delito electoral, dentro del marco jurídico penal electoral actual en Morelos podrían no serlo, es decir con tantas ambigüedades es difícil que se encuadre la conducta al tipo y por ende sigan realizándose prácticas nocivas al proceso electoral. La estrategia que propongo es que así como se dan a conocer los resultados electorales también el LEE en Morelos este obligado a difundir las cifras o datos que reporten el número de denuncias que se presenten en nuestras elecciones locales, a fin de fomentar a su vez la discusión y análisis de la fenomenología de los delitos electorales a partir de datos empíricos donde la hipótesis que se plantea es que la realidad parece haber rebasado a los tipos penales electorales previstos en nuestro Código Penal del Estado de Morelos.

2.1.14 Competencia local en materia de delitos electorales

En el caso del Estado de Morelos, este en virtud de que esta facultado para legislar en materia de delitos electorales del fuero común, los regula en el título vigésimo segundo del Código Penal para el Estado de Morelos, esto como consecuencia del régimen federal adoptado por la Nación para su gobierno, la facultad legislativa de los estados federados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (artículo 40, CPEUM) ha dado origen a las legislaciones penales locales de cada Estado.

Así tenemos que el Código Penal del estado de Morelos en su artículo 8 señala que:

Este Código se aplicará en el Estado de Morelos por los delitos cometidos en el territorio de esta entidad federativa, cuyo conocimiento compete a sus tribunales.

Asimismo, se aplicará por los delitos instantáneos cometidos fuera del Estado y que produzcan o deban producir efectos en éste, y por los permanentes o continuados que se cometan fuera del estado y se sigan realizando en éste.

Se considerarán como ejecutados en el territorio de Morelos los delitos cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren dentro de dicho territorio.

Por lo tanto, tenemos que son competencia de los tribunales de el Estado y demás instancia respectivas, los delitos establecidos en los artículos 314 al 326 del Código Penal del Estado de Morelos. Es decir que para establecer la competencia, en materia de delitos electorales debemos atender lo siguiente:

- a) Primero determinar si existe en el lugar en donde se cometió el ilícito que haya una ley que lo regule;
- b) Establecer si se trata de una elección de tipo federal o estatal; y
- c) Podemos concluir que si se trata de un elección de tipo local, como en el caso de nuestra entidad se aplicará el Código Penal del Estado de Morelos, o en su caso tomar en cuenta lo establecido en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para determinar si se trata de un delito de la competencia federal, pero verificando el tipo de elección es decir si es federal, entonces se aplicará el Código Penal Federal, y puede darse el caso de la conexidad prevista en el artículo 73 fracción XXI párrafo 2o. (CPEUM), que establece que: “Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales”.

Que en la práctica al parecer es lo que está sucediendo, según los reportes de la FEPADE o sea es ésta la que ha manejado el trámite y seguimiento de las conductas delictivas en la materia electoral, ya que las elecciones del Estado de Morelos, se celebran a la par de las elecciones federales.

CAPÍTULO IV

LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA FRENTE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA. UN ESFUERZO INSTITUCIONAL

SUMARIO: 1. Lavado de dinero, 1.2 Concepto. 1.3 Antecedentes. 1.4 Etapas. 1.5 Estrategias globalizadoras. 2. Delincuencia organizada en México. 2.1 Concepto. 2.2 Lavado de dinero y su vinculación con la corrupción. 2.3 Prácticas de lavado en México. 2.4 Medidas adoptadas a nivel internacional en el combate al lavado de dinero. 2.5 Estrategias implementadas en México. 3. Conclusión

I. DELINCUENCIA ORGANIZADA SU VÍNCULO CON LA POLÍTICA

1. Lavado de dinero

En México, debido a la falta de la regulación de las actividades de campaña y en virtud que la delincuencia organizada para lograr la protección de sus estrategias requiere de la protección de los funcionarios de Estado, invierten en actividades de precampaña alrededor de \$80,000,000.00 (ochenta mil millones de pesos) anualmente,⁴⁹ en arcas de los políticos mexicanos para financiar sus actividades políticas.

Recursos que se allegan a través de empresas ficticias, en su mayoría ligadas con la delincuencia organizada, actividades que llevan implícitas el lavado de dinero y la compra de políticas públicas que

⁴⁹ Eduardo Buscaglia, Samuel González Ruiz y Césae Prieto Palma, *Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: mejores prácticas para su combate*, consultado en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2199/9.pdf>>.

brinden protección a los grupos delictivos, forma en que operan los grupos criminales en nuestro país.

1.1 Concepto

A mayor abundamiento, es preciso dejar asentado que el lavado de dinero consiste en tornar lícitos los recursos obtenidos a través de la práctica de actos ilícitos, es decir, los recursos económicos de procedencia ilícita los invierten en empresas que constituyen para justificar la fuente de esos ingresos de manera legal, otro de los medios que utilizan es la aportación a sociedades benéficas, grupos o cultos religiosos y apoyos económicos a candidatos de grupos políticos que contienden por la obtención de un cargo público, con la finalidad de obtener el control sobre el territorio y lograr así sus estrategias logísticas y de operaciones, corrompiendo así la democracia del sistema político en nuestro país.

Entre los delitos que llevan a cabo los grupos delictivos y mediante los cuales obtienen esos recursos económicos indispensables para su sustento, tenemos los siguientes:

- Tráfico de Drogas
- Tráfico de personas o trata de blancas
- Tráfico de órganos
- Tráfico de armas
- Pornografía Infantil
- Extorsión; y
- Secuestro entre otros.⁵⁰

Para la consecución de sus fines, despliegan otro tipo de delitos tales como:

- Homicidio
- Lesiones
- Amenazas
- Corrupción

⁵⁰ Daniel Montero Zendejas, *Derecho penal y crimen organizado: crisis de la seguridad*, México, Porrúa, 2008, p. 242.

- Obstrucción a la Administración de Justicia; y
- Tráfico de armas.

Ilícitos que les proporcionan los instrumentos para tener el control y asegurar la efectividad de sus operaciones, al corromper los sistemas de justicia en México, con la finalidad de verse favorecidos en sus resoluciones, para evadir así las consecuencias de los delitos que cometen (impunidad), para allegarse los medios necesarios para repeler los ataques de los bandos policíacos al contar con mejores equipos, tecnología y armas de mayor calibre; al corromper a los cuerpos policíacos para obtener información sobre los operativos a realizar; y aquellos que se resisten a la corrupción los amenazan, los agreden e inclusive los desaparecen en algunos casos y en otros los matan.

Posterior a la obtención de estos recursos de procedencia ilícita, los grupos delictivos que operan no únicamente en México sino en otros países, invierten esos recursos en empresas ficticias creadas para ese fin, en la bolsa, en casas de cambio, en organizaciones civiles, convirtiendo esos recursos ilícitos en lícitos; aunado a que también otra forma de hacerlo lo es transfiriendo o realizando cualquier transacción financiera con bienes o dinero, con instituciones religiosas;⁵¹ otro modo de hacerlo, es adquiriendo bienes raíces, los que administran para así aparentar la fuente de esos ingresos obtenidos de otro modo; practicas que utilizan con la finalidad de ocultar o impedir la determinación de la verdadera naturaleza, su origen, ubicación, destino, movimiento o la propiedad de esos bienes, dinero o derechos relativos a tales bienes económicos.

1.2 Antecedentes

Debido a la vasta riqueza de los Templarios, exceso de materiales y administración, los historiadores consideran que estos inventaron los servicios y sistema bancario como lo conocemos.

⁵¹ Véase <http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/07/090723_arrestos_fbi_np.shtml>, <<http://www.infobae.com/mundo/505106-101275-0-Financial-Times-sigue-cerca-el-esc%C3%A1ndalo-el-v%C3%ADnculo-Telecom-Italia-y-la-mafia>>, <<http://www.cronista.com/notas/230721-carro-alerta-vinculo-mafia-remedios-y-politica-k>> y <http://www.pgr.gob.ni/index.php?option=com_content&task=view&id=441>.

Los Templarios dieron origen al concepto de administrar la riqueza a través de estructuras y diversos países.

La costumbre de utilizar prácticas para disfrazar ingresos provenientes de actividades ilícitas se remonta a la Edad Media, cuando la usura fue declarada delito. Mercaderes y prestamistas burlaban entonces las leyes que la castigaban y la encubrían mediante ingeniosos mecanismos. Fue entonces cuando los piratas se transformaron en pioneros en la práctica del lavado de oro.

Una gran parte de las riquezas acumuladas por corsarios y piratas, fueron resguardadas por los herederos de la tradición templar y por los banqueros de origen judío. Así surgieron los refugios financieros, moderna versión de aquellas guaridas, son el complemento indispensable para coronar prácticas de operaciones dudosas o abiertamente fraudulentas que se han abierto paso en el mundo, en la medida en que el lavado de dinero progresa.

La palabra “lavado” tiene origen en los Estados Unidos en la década de los veinte, época en que las mafias norteamericanas crearon una red de lavanderías para esconder la procedencia ilícita del dinero que alcanzaba con sus actividades criminosas, fundamentalmente el contrabando de bebidas alcohólicas prohibidas en aquellos tiempos.

El mecanismo empleado era el siguiente: las ganancias provenientes de las actividades ilícitas serían presentadas dentro del negocio de lavado de textiles, la mayoría de los pagos se realizaban en efectivo, situación que se reportaba al Internal Revenue Service de los Estados Unidos de América. Las ganancias provenientes de extorsión, tráfico de armas, alcohol y prostitución se combinaban con las de lavado de textiles. Al no poder distinguir qué dólar o centavo de dólar provenía de una actividad lícita o no, Capone logra burlar durante mucho tiempo a las autoridades norteamericanas.

El lavado de dinero fue advertido en los países desarrollados a mediados de los años setentas con la visión puesta en el narcotráfico. En Estados Unidos el tema surgió debido a que la recaudación de la venta de droga en la calle era depositada en los bancos sin ningún trámite ni control previo y esos fondos se introducían fácilmente al circuito formal.

La expresión lavado de dinero fue utilizada por primera vez judicialmente en el año 1982 en los blanqueados del contrabando de cocaína colombiana.

1.3. Etapas

El lavado de dinero consta de tres etapas:

- a) Mover los fondos para evitar una asociación directa con el crimen,
- b) Disfrazar el rastro del dinero para evitar su persecución, y
- c) Hacer que el dinero esté disponible para el criminal y a la vez mantenerlo oculto.⁵²

Debido a que el lavado de dinero proviene de actividades criminales, principalmente del narcotráfico y trata de convertirlos en recursos legales. En este caso, se reportan más ganancias de las obtenidas realmente de las empresas legales por lo que se pagan más impuestos, es decir, se combina el dinero legal con el ilegal para hacer el reporte de las empresas; sin embargo, cuando la cantidad es demasiado grande, se torna sospechosa por lo que es necesario recurrir a instrumentos internacionales, siendo el primer recurso el sacar el dinero del país, sea dentro o fuera del sistema bancario formal.

1.4 Estrategias globalizadoras

El lavado de dinero implica manipulación financiera tanto nacional como internacional a gran escala, debido al fenómeno de la globalización.

El lavado de dinero constituye una pieza o engranaje en un mecanismo o sistema denominado como globalización o internacionalización financiera; el poder global imperante hace imposible el control del lavado de dinero, pues lejos de controlarlo lo incrementa, debido a la desregularización y liberación financiera.

En el mundo globalizado financieramente hablando, se distinguen tres elementos de la puesta en marcha de la mundialización financiera:

⁵² *Revista sobre Economía Política*: “Financial Havens, Banking Secrecy and Money-Laundering, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention”, Issue 8 of the UN-DCP Technical Series, Double issue 34 and 35 of the Crime Prevention and Criminal Justice Newsletter, 1998.

- a) La desregularización o liberalización monetaria y financiera;
- b) La puesta en contacto de los diferentes mercados financieros nacionales; y
- c) La desintermediación.⁵³

Procesos que están estrechamente vinculados y que vienen a proliferar las prácticas a nivel internacional del lavado de dinero producto de las actividades delictivas del crimen organizado; y que se ven reflejados con la liberación de los flujos de divisas, la apertura del mercado de la deuda a los operadores extranjeros, la apertura de la bolsa a empresas foráneas, etcétera.

Lo que ha dado origen a un capitalismo criminal en un marco globalizado, que tiene su sustento en la libertad absoluta al movimiento de los capitales, a través de una política de apertura irrestricta de la cuenta corriente y de capital de la balanza de pagos –la apertura y desregularización del sistema bancario y financiero local o nacional–, que ha dado cabida a la permisividad para el funcionamiento de paraísos fiscales y sociedades offshore, lo que se podría acabar si hubiera voluntad política como nos dice el Ingeniero Mario Cafiero.⁵⁴

2. Delincuencia organizada en México

Al hablar de la delincuencia organizada en nuestro país y su vinculación con los grupos políticos en México, es hablar de corrupción en todos los niveles y sectores.

Es a través de este medio que los grupos delictivos obtienen el control que requieren para la proliferación de sus operaciones en el territorio mexicano; tal actividad criminal, puede ser enmascarada o ignorada por los Ciudadanos, debido a las estrategias que emplean para encubrirlo.

⁵³ Mario Cafiero, Ponencia: *El Lavado de Dinero: Un engranaje de la Globalización Financiera y el Capitalismo Criminal, Conferencia Off Shore y Lavado, El Rol de las Instituciones y los Efectos para el País*, moderador: Eduardo M. Favier Dubois, noviembre de 2006, consultado en <<http://www.mariocafiero.com.ar/lavadodenedineroengranajedelaglobalizacion.pdf>>.

⁵⁴ Véase Mario Cafiero, *op. cit.* Para este autor, “la globalización financiera, es la nueva forma de la colonización, el saqueo y la opresión”.

2.1 Concepto

Para comprender mejor nuestra materia de estudio, es preciso dejar asentado que delincuencia organizada, significa la agrupación de tres o más personas, con un propósito delictivo, para la consecución de un fin económico, con un sistema estratégico de control, planeación y ejecución⁵⁵

Definición que es acorde a un sistema empresarial, donde un grupo de personas se agrupan, bajo un poder de mando, planeada estratégicamente para el logro de un beneficio económico; pero con la distinción que la delincuencia organizada no encaminan sus esfuerzos a la obtención de un recurso económico por la vía legal sino a través de la ejecución de actos violentos, ilícitos, que generan la descomposición de una sociedad, al infundir el terror a sus habitantes.

2.2 Lavado de dinero y su vinculación con la corrupción

El lavado de dinero implica como hemos reiterado, manipulación financiera internacional a gran escala, con un depositante que utiliza innumerables cuentas de bancos y empresas fiduciarias extraterritoriales en lugares que se resisten a la investigación.

No obstante, el lavado de dinero puede consistir también únicamente en depositar las ganancias de un delito en una cuenta bancaria nacional, debido a que los bancos en nuestro país no indagan sobre el origen o procedencia de esos recursos que se depositan en sus arcas.

Lo que se ha generado no porque nuestro país no cuente con estrategias o medidas que se puedan adoptar al sistema financiero, sino por la falta de interés o a conveniencia de los funcionarios encargados de la creación de sistemas jurídicos tendientes a la protección de las operaciones financieras.

Pues es bien sabido, que los grupos criminales que operan en nuestro país se han infiltrado con los funcionarios públicos a fin de obtener protección y poder así continuar libremente con sus prácticas ilícitas; les han financiado sus campañas y los han puesto en los cargos políti-

⁵⁵ Daniel Montero Zendejas, *op. cit.*, p. 242.

cos que ocupan para facilitarles a dichos grupos delictivos sus operaciones y lograr la impunidad.

Michael Levi, destaca que sin lavado de dinero seguirá habiendo corrupción, pero los sobornos tendrían que pagarse y guardarse en efectivo o en bienes muebles de fácil transporte, volver a distribuirse o gastarse; por ello, refiere que algunos funcionarios públicos y privados corruptos, al igual que otros criminales utilizan agentes de lavado, confiando en su discreción en la manipulación de los fondos para no tener que participar en alguna investigación que se pudiere suscitar;⁵⁶ siendo así como se concreta la vinculación entre el lavado de dinero y su inmersión en la política en nuestro país que amenaza con acabar con el estado democrático y su economía, pues un estado que basa su principal fuente de recursos provenientes de actividades de la delincuencia organizada es un estado propenso a su desestabilización política, económica y cultural.

Un claro ejemplo de que a pesar que nuestro país ha participado en convenciones y signado tratados internacionales tendientes al combate al lavado de dinero, no sigue sus lineamientos, es que a pesar de que existe la normatividad interna para evitar la práctica de operaciones financieras de dudosa procedencia y aún existiendo organismos o instituciones creadas con esa finalidad, no han llevado a cabo la ejecución de esas normas.

Tan es así, que el Organismo Internacional FATF-GAFI ha emitido una serie de medidas o propuestas a nuestro país en el documento denominado *Mutual Evaluation Report*,⁵⁷ en el que destacan las recomendaciones para mejorar las políticas en materia de lavado de dinero y combate al financiamiento del terrorismo, medidas preventivas en el ámbito financiero y no financiero, en el profesional, a las personas morales y organizaciones sin fines de lucro, de cooperación nacional e internacional y recomendaciones especiales.

Sugiere, la institucionalización de prácticas para una estrecha colaboración entre la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, la

⁵⁶ Michael Levi, *Lavado de dinero: la banca privada se vuelve menos privada*, consultado en <http://www.revistainterforum.com/espanol/pdfes/gi_money_laundering_spanish.pdf>.

⁵⁷ Financial Action Task Force, “International Monetary Fund”, *Financial Action Task Force on Money*

Laundering in South America, “Mutual Evaluation Report, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism”, 2008, p. 338.

Procuraduría General de la República (PGR) y las restantes autoridades en la materia.

Además de proponer investigaciones sobre el banqueo de capitales a través del sistema financiero, sensibilización de fiscales para generar un mayor interés en la prosecución de las investigaciones penales que involucren al sistema financiero, programas de capacitación a los fiscales y jueces para perseguir y juzgar los casos de lavado de dinero en el sistema financiero, así como la posibilidad de modificar el Código Penal Federal para que las personas morales sean también responsables de los delitos de blanqueo de capitales, y modificar la normatividad penal para eliminar el requisito de obtener una queja formal de la SHCP para desahogar procesos ante los tribunales, cuando en la comisión del ilícito se hayan utilizado los servicios de una institución financiera, así como otras propuestas encausadas a la aplicación de la ley, combate al terrorismo, confiscación y congelamiento de bienes y las funciones de la Unidad de Inteligencia Financiera entre otros temas.

Lo que nos deja entrever que no se ha cumplimentado por la conveniencia de los funcionarios públicos vinculados con el crimen organizado, al dejarse sobornar para evitar que sean perseguidos o investigados o sujetos a proceso.

Derivado de la escasez en el número de acusaciones, de informes de inteligencia, de informes sobre transacciones sospechosas y debido a la magnitud y complejidad del sistema financiero en nuestro país.

2.3 Prácticas de lavado en México

En nuestro país, de acuerdo a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, existen tres tipos de operaciones financieras:

- 1) Las denominadas operaciones relevantes
- 2) Las inusuales; y
- 3) Las operaciones preocupantes.

Las primeras son aquellas que amparan un monto mayor a los diez mil dólares, independientemente de que existan o no elementos que las vinculen con esquemas de lavado de dinero, operaciones que durante el año 2008 ascendieron a 6.5 millones de transacciones.⁵⁸

Las inusuales, son aquellas actividades conocidas de los clientes bancarios así como las transacciones que no coincidan con un patrón habitual de comportamiento, sin que exista una justificación razonable, otras pudieran ser las que llegasen a tener algún vínculo con el financiamiento del terrorismo o actividades ilegales vinculadas al lavado de dinero.

Por último las preocupantes, son las que abarcan conductas o comportamientos de directivos, funcionarios, empleados y apoderados de las instituciones que pudieran contravenir las normas financieras.

2.4 Medidas adoptadas a nivel internacional en el combate al lavado de dinero

La comunidad internacional, preocupada por el lavado de dinero, de capitales o blanqueo de activos, uno de los delitos más graves del crimen organizado, que les permite encubrir el origen de fondos de procedencia ilícita y captación de capitales multimillonarios para mantener y ampliar sus operaciones; ha implementado una serie de medidas legales para su combate.

El primer dato surge con la Ley del Secreto Bancario (The Bank Secrecy Act) de 1970, que impuso a las instituciones financieras la obligación de mantener constancia de determinadas operaciones y de reportarlas a las autoridades; sin embargo, resultó un instrumento ineficaz para luchar en forma efectiva del lavado de dinero, porque únicamente generaba la obligación de reportar las posibles operaciones ilícitas, pero no establecía una sanción y los posibles lavadores de dinero podían seguir con dichas operaciones.

En ese contexto, el Congreso de Estados Unidos expidió la denominada “Ley de Control de Lavado de Dinero” en 1986, que tipificó

⁵⁸ Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, Unidad de Inteligencia Financiera, UIF, *Reportes de operaciones preocupantes, Estadísticas*, consultado en <www.apartados.hacienda.gob.mx/uif>.

como delito el Lavado de Dinero, sancionándolo con pena de prisión de hasta 20 años, autorizando además la confiscación de bienes obtenidos por los operarios del lavado de dinero, además de proporcionar herramientas adicionales para la investigación de dichas prácticas.⁵⁹

Otras medidas que adoptó la comunidad internacional fue en la década de 1980, a través de diversas instituciones, lo que ha venido desarrollando un marco normativo orientado a prevenir la utilización del sistema financiero para el blanqueo de dinero, procedente de actividades ilícitas del crimen organizado, entre tales instrumentos normativos se encuentran los siguientes:

- La Declaración de Basilea, en 1988.
- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas –Convención de Viena– en 1988.
- El Informe del Grupo de Acción Financiera (GAFI) en 1990.
- La Convención en Lavado, Registro, Embargo y Confiscación de los Productos del Crimen, en 1990.
- El Tratado de la Comunidad Económica Europea que provee las bases del Consejo Directivo de Prevención del Uso del Sistema Financiero con Propósitos del Crimen, en 1990.
- El Tratado de la Comunidad Económica Europea que provee las bases del Consejo Directivo de Prevención del Uso del Sistema Financiero con propósitos de Lavado de Dinero, en 1991.
- El Plan de Acción de Buenos Aires, en 1995.
- La Declaración Política y el Plan de Acción contra el Lavado de Dinero de la Sección Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas y los Principios de Wolfsberg, en el año 2000.

Asimismo, se han constituido diversos grupos a fin de establecer mecanismos de cooperación enfocados al combate del lavado de dinero, entre ellos se destacan:

⁵⁹ José de Jesús González Rodríguez, *El LAVADO DE DINERO en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, Documento de Trabajo número 66, abril, 2009, p. 2.

- El Grupo de Acción Financiera (GAFI).
- El Grupo Egmont.
- El Grupo de Acción Financiera del Caribe (CFATF)
- El Comité de Expertos para la Evaluación de Medidas contra el Lavado de Dinero del Consejo de Europa (PC-R-EV Committee)
- El Grupo contra el Lavado de Dinero del Este y Sur de África (ESAAMLG).
- El Grupo Asia Pacífico contra el Lavado de Dinero (APGML); y
- El Grupo de Acción Financiera de América del Sur (GAFISUD), entre otras instancias internacionales que persiguen el mismo fin.

México ha participado en la celebración de algunos de dichos tratados a nivel internacional tendientes a evitar las operaciones ilícitas desplegadas por la delincuencia organizada, para ello, ha participado en diversas convenciones y firmado los tratados para su protección, entre ellos, cabe destacar los siguientes:

- a) La elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de Viena, de 1988, sus comentarios y regulación básica a través de leyes modelos.
- b) La elaboración de normas regionales, como la de la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante los trabajos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).
- c) La Normativa Europea contra drogas y delincuencia organizada, así como las cuarenta y nueve recomendaciones para la lucha contra el lavado de dinero y el terrorismo de la OCDE a través del GAFI(Grupo de Acción Financiera).⁶⁰

2.5 Estrategias implementadas en México

Dentro de su ámbito nacional, México ha expedido leyes internas tendientes al combate del lavado de dinero, entre ellos surgen:

⁶⁰ Eduardo Buscaglia, Samuel González Ruiz y César Prieto Palma, *op. cit.*, p. 90.

- En 1990, con la expedición del artículo 115 Bis del Código Fiscal Federal.
- En mayo de 1990, con el Decreto que reforma diversos artículos del Código Penal Federal, Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Penales, derogando el artículo 115 Bis del Código Fiscal Federal, sustituyéndolo el artículo 400 Bis del Ordenamiento en cita, vigente hasta la fecha, con lo cual, el lavado de dinero dejó de ser considerado únicamente como un delito fiscal y pasó al ámbito penal.

En relación a las instancias vinculadas a la indagación de delitos financieros y lavado de dinero en México, tenemos las siguientes instituciones:

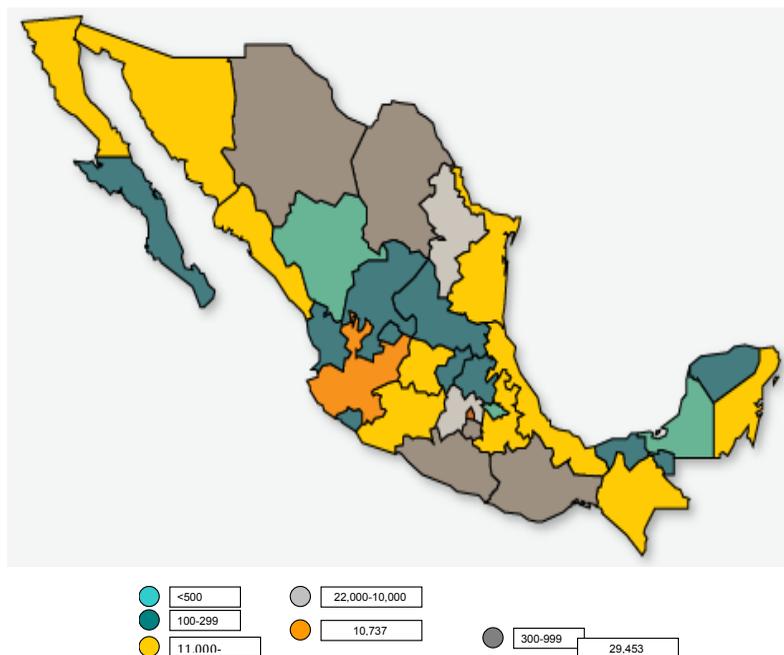
- La Dirección General de Delitos Financieros y de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (DGDFORPI), de la Procuraduría Fiscal de la Federación.
- La Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero (UECLD) de la PGR.
- La Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la PGR.
- La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Fiscales y Relacionados con el Sistema Financiero.
- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); y
- La Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Normatividad y Organizaciones con las que nuestro país obliga a diversas instituciones bancarias y financieras a notificar a las autoridades las operaciones que puedan situarse eventualmente en una hipótesis de lavado de dinero, instituciones tales como: las casas de cambio, las empresas de factoraje financiero, las uniones de crédito, los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras y trasmisores de dinero y centros cambiarios.

No obstante la adopción de tales medidas y la instauración de esos órganos o instituciones implementadas en nuestro país, y a pesar de tener conocimiento las autoridades de los Estados en los que se han generado reportes de operaciones inusuales financieras, poco o nada han hecho al respecto.

Lo que ilustramos con el siguiente esquema, proporcionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶¹

Estados de la República donde se reportan operaciones inusuales



Listados de la OCDE sobre paraísos fiscales⁶²

⁶¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria, mayo de 2004-diciembre de 2005, anexos*, Unidad de Inteligencia Financiera, México, SHCP, 2005, Pág. 21.

⁶² Fuente: *El Periódico de Cataluña*, sección economía, 4 de abril de 2009, con datos de la OCDE.

3. Conclusión

Tomando en consideración lo anterior y para evitar la infiltración de la influencia del apoyo económico del crimen organizado en los grupos políticos en México, es necesario estatuir un sistema legal que permita verificar la fuente, la obtención, el origen y destino de los ingresos económicos aportados a las precampañas electorales y la filtración de las empresas privadas que aportan apoyos económicos a los procesos electorales.

Lo que se estima necesario, debido a aún cuando en México cuenta con leyes tendientes a llevar un control de las operaciones financieras, organismos de combate al crimen organizado y al lavado de dinero; se requiere no únicamente vigilar las operaciones financieras en México, sino indagar sobre el origen, la transacción y destino de las operaciones con recursos económicos de dudosa procedencia; pues las operaciones de la bolsa mexicana, no están debidamente reguladas, al no estar supervisada la fuente u origen del dinero que se invierte y el destino que se le da a los rendimientos obtenidos.

Aunado a que nuestros Legisladores, parecen tener temor a los grupos religiosos, quienes se han constituido en uno de los concentradores de este tipo de operaciones ilícitas y que no están bajo escrutinio.

Máxime que como ha quedado demostrado, los funcionarios públicos, políticos y empresarios, se han dejado sobornar por el crimen organizado para facilitarles información, puntos estratégicos de logística operacional y continuar con la que les genera grandes fuentes de ingresos para sus integrantes y demás funcionarios involucrados.

Además, que en las precampañas electorales no están sujetos a revisión los recursos con que se financian y eso provoca que los grupos delictivos se involucren y se vean inmersos en el sistema político mexicano, lo que hacen con la finalidad de tener un dominio pleno en nuestro territorio.

Día a día, vemos en las fuentes de comunicación las investigaciones que se inician en contra de funcionarios públicos, candidatos a elección popular y las detenciones de algunos de ellos, por verse infiltrados en relaciones con el narcotráfico y la delincuencia organizada; es por ello, que es preocupante que no se tomen medidas al respecto, por conveniencia a los intereses de los partidos políticos en nuestro

país, que carecen de los fundamentos básicos que deben regir a toda organización de este tipo, porque buscan alcanzar un cargo político con la única finalidad de enriquecerse ilícitamente y no con el propósito de servir a nuestro país.

Es por ello, que se propone la adopción de las siguientes medidas:

- Propiciar más que una política coherente, que sea eficiente, en materia de lavado de dinero, en la que se involucre a los organismos y funcionarios públicos, en la que se capacite, instruya, oriente, concientice y obligue so pena de incurrir por omisión, en la actualización de una figura delictiva, si no denuncian las operaciones ilícitas en las que se presume lavado de dinero.
- La creación de una ley o Agrupación “eficaz” que vigile –al igual que en Estados Unidos se hace– no únicamente las operaciones financieras en México, sino el origen, la transacción y destino de las operaciones económicas realizadas desde nuestro país al extranjero; pues la bolsa mexicana y la banca en nuestro país, no cuentan con un sistema eficiente de supervisión sobre la procedencia del dinero que se invierte y el destino que se le da a los rendimientos obtenidos.
- Proponer la adopción de mayores medidas de regulación del sistema financiero en México debido a que mientras más integradas estén las actividades ilegales a la economía legal, habrá menor separación institucional y funcional, por lo que es más difícil detectar el lavado de dinero.

En tanto más fácil sea el uso de cheques, tarjetas de crédito y otros instrumentos que no impliquen efectivo, más difícil es detectar el lavado de dinero; y a mayor grado de desregularización financiera para las transacciones legítimas, menores son las posibilidades de rastrear el dinero y neutralizar los flujos criminales de capital.

Otra regla muy importante es que mientras aumenta la contradicción entre la operación global y la regularización nacional de mercados financieros, se torna más difícil la detección del lavado.

Pues hay que tomar en consideración que algunas facilidades al lavado de dinero son:

- a) La dolarización del mercado negro que facilita ocultar el rastro o al menos disfrazarlo,
- b) La tendencia a la desregularización financiera que ha disminuido el control y monitoreo de las transacciones,
- c) El progreso del euromercado y la proliferación de offshore centres (empresas libres de impuestos y generalmente protegidas por corporation secrecy laws, de modo que el dinero queda protegido en tres niveles: bank secrecy, corporate secrecy and lawyer-client privilege (el secreto bancario, secreto empresarial y el privilegio abogado-cliente).

Motivo por el cual se concluye que la adopción de las medidas que proponemos obstaculizaría –no erradicaría– la practica del lavado de dinero en nuestro país.

II. LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN EL DERECHO COMPARADO

El presente capítulo que desarrollaremos, trata sobre la figura de extinción de dominio en 3 países latinoamericanos como son Colombia, Perú y Guatemala.

1. Ley 793 sobre la Extinción de Dominio en Colombia

Como tema central del presente, analizamos la Ley 793 sobre la Extinción de Dominio en Colombia, el Decreto Legislativo que regula el proceso de Pérdida de Dominio en Perú y la Ley de Extinción de Dominio en la República de Guatemala que hasta la fecha del desarrollo de este capítulo el Presidente de Guatemala no había publicado la Ley en el Diario Oficial.

Así, iniciamos por explicar el punto 1 referente a la extinción de dominio en Colombia.

1. Ley 793 sobre la Extinción de Dominio en la República de Colombia.

En términos de la Constitución Política⁶³ de Colombia, el Estado Colombiano es un Estado social de derecho como lo establece el artículo 1 de la misma, que en seguida transcribimos:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Además, el artículo 2 de la Constitución de Colombia establece los fines esenciales del Estado, a diferencia de nuestra Constitución Política que no establece textualmente los fines del Estado, son los siguientes:

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En el artículo antes transcrito, se observa que el Estado colombiano no tiene el deber ineludible de proteger a la sociedad colombiana, para realizar ese fin como lo es la seguridad y la justicia del interés general, el Estado establece leyes para realizar tal fin, como la Ley que regula la Extinción de Dominio en Colombia a la cual nos referiremos con mayor detalle más adelante.

Para que cualquier Estado marche adecuadamente es menester que las funciones que realiza se dividan, para el funcionamiento del

⁶³ <http://cmsstatic.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles186370_constitucion_politica.pdf?binary_rand=1416>, actualizada al 24 de enero de 2011.

mismo, por ello el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia establece lo siguiente:

Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Por otra parte, y retomando el tema de investigación es necesario citar la fuente constitucional que da fundamento a la figura de la extinción de dominio. Dicha fuente, se encuentra en el artículo 34 de la Constitución Política que en seguida transcribimos:

Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

Con esta disposición constitucional se pretende regular el procedimiento de extinción de dominio a través de una ley específica. La ley que regula dicho procedimiento de extinción de dominio es la Ley 793 publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 2002⁶⁴. Dicha ley está compuesta por seis capítulos y 24 artículos que establecen el procedimiento de extinción de dominio.

A continuación procedemos a mencionar los conceptos fundamentales de la ley, así como el procedimiento específico que se lleva a cabo, como también las reglas de la prueba y la sentencia judicial que se dicte con motivo del procedimiento.

Concepto

El artículo 1 de la ley en comento da el concepto de extinción de dominio, nos dice que es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular. Esta acción es autónoma en los términos de la presente ley.

⁶⁴ <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2002/ley_0793_2002.html>, actualizada al 29 de enero de 2011.

Hacemos el comentario de este artículo ya que de acuerdo con nuestra Ley Federal de Extinción de Dominio también define a la extinción de dominio de la misma manera, además de establecer que la acción será autónoma de cualquier procedimiento llámese civil o penal.

Causales

Las causales, que establece el artículo 2, por las que se declara extinguido el dominio mediante sentencia judicial, son las siguientes:

- A) Cuando exista incremento patrimonial injustificado, en cualquier tiempo, sin que se explique el origen lícito del mismo;
- B) El bien o los bienes de que se trate provengan directa o indirectamente de una actividad ilícita;
- C) Los bienes de que se trate hayan sido utilizados como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas, sean destinadas a éstas, o correspondan al objeto del delito;
- D) Los bienes o recursos de que se trate provengan de la enajenación o permuta de otros que tengan su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas, o que hayan sido destinados a actividades ilícitas o sean producto, efecto, instrumento u objeto del ilícito;
- E) Los bienes o recursos de que se trate hubieren sido afectados dentro de un proceso penal y que el origen de tales bienes, su utilización o destinación ilícita no hayan sido objeto de investigación o habiéndolo sido, no se hubiese tomado sobre ellos una decisión definitiva por cualquier causa;
- F) Los derechos de que se trate recaigan sobre bienes de procedencia lícita, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes de ilícita procedencia. Se exceptúan de lo dispuesto en el presente numeral, exclusivamente, los casos de títulos que se negocian en centrales de depósito de valores, debidamente acreditadas ante la autoridad competente, siempre y cuando los intermediarios que actúen en ellas, cumplan con las obligaciones de informar operaciones sospechosas en materia de lavado de activos, de conformidad con las normas vigentes;

G) Cuando en cualquier circunstancia no se justifique el origen del bien perseguido en el proceso. El afectado deberá probar a través de los medios idóneos, los fundamentos de su oposición. Las actividades ilícitas a las que se refiere el presente artículo son:

1. El delito de enriquecimiento ilícito.
2. Las conductas cometidas, en perjuicio del Tesoro Público, y que correspondan a los delitos de peculado, interés ilícito en la celebración de contratos, de contratos celebrados sin requisitos legales, emisión ilegal de moneda o de efectos o valores equiparados a moneda; ejercicio ilícito de actividades monopolísticas o de arbitrio rentístico; hurto sobre efectos y enseres destinados a seguridad y defensa nacionales; delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado; utilización indebida de información privilegiada; utilización de asuntos sometidos a secreto o reserva.
3. Las que impliquen grave deterioro de la moral social. Para los fines de esta norma, se entiende que son actividades que causan deterioro a la moral social, las que atenten contra la salud pública, el orden económico y social, los recursos naturales y el medio ambiente, seguridad pública, administración pública, el régimen constitucional y legal, el secuestro, secuestro extorsivo, extorsión y proxenetismo.

Como puede verse, la figura de la extinción de dominio en Colombia es procedente por diversos ilícitos y no como en la Ley Federal de Extinción de Dominio que sólo es procedente por los delitos de secuestro, robo de vehículos, delincuencia organizada, delitos contra la salud y trata de personas.

En cambio, la extinción de dominio en Colombia es procedente por la comisión de diversos ilícitos, caso contrario a la Ley de Extinción de Dominio de México, ya que en dicho país Sudamericano se establecen más de veinte supuestos para que sea procedente la acción y en México sólo se regulan cinco delitos como hemos explicado en el capítulo III de la presente tesis.

De los bienes

Ahora bien, el artículo 3 de la ley en comento señala que para los efectos de la presente ley se entenderá por bienes sujetos a extinción del dominio, todos los que sean susceptibles de valoración económica, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, o aquellos sobre los cuales pueda recaer derecho de propiedad. Igualmente, se entenderá por tales todos los frutos y rendimientos de los mismos.

Cuando no resultare posible ubicar, o extinguir el dominio de los bienes determinados sobre los cuales verse la extinción del dominio, al momento de la sentencia, podrá el juez declarar extinguido el dominio sobre bienes o valores equivalentes del mismo titular. Lo dispuesto en el presente concepto no podría interpretarse en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe exentos de culpa.

De la naturaleza de la acción

El artículo 4 menciona que la acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien los tenga en su poder, o los haya adquirido y sobre los bienes comprometidos. Esta acción es distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, o de la que se haya desprendido, o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa. Procederá la extinción del derecho de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando dichos bienes correspondan a cualquiera de los eventos previstos en el artículo 2o.

Este artículo 2o. al que hace referencia la Ley 793, ya lo hemos señalado líneas arriba y en el cual contiene los delitos por los que es procedente el procedimiento de la acción de extinción de dominio. Además, comparando este precepto con el de la Ley Federal de Extinción de Dominio decimos que tiene similitud con el artículo 5 de la misma ley.

De la iniciación de la acción

El artículo 5o. señala que la acción deberá ser iniciada de oficio por la Fiscalía General de la Nación, cuando concurra alguna de las causales previstas en el artículo 2o. de la presente ley. La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fuerza Pública, la Dirección Nacional de Estupefacientes, cualquier institución pública, o cualquier persona natural o jurídica, deberán informar a la Fiscalía General de la Nación, sobre la existencia de bienes que puedan ser objeto de la acción de extinción de dominio. Los organismos internacionales, habilitados para el efecto por un tratado o convenio de colaboración recíproca celebrado con el Gobierno de Colombia, podrán dar noticia de ello, para el inicio de la acción de extinción de dominio.

La Dirección Nacional de Estupefacientes, podrá intervenir como parte dentro del proceso de extinción de dominio, que de oficio inicie la Fiscalía General de la Nación, cuando le asista interés jurídico para actuar. Estará facultada para presentar y solicitar la práctica de pruebas dirigidas a demostrar la procedencia ilícita de los bienes, solicitar medidas cautelares sobre los mismos, impugnar la resolución de improcedencia de la acción, y la providencia que no reconozca el abandono de los bienes a favor del Estado, cuando se cumplan los requisitos del artículo 10 de la presente ley.

Como se observa en este precepto le corresponde a la Fiscalía General de la Nación, que como vimos líneas arriba pertenece a la rama judicial, iniciar la acción de extinción de dominio apoyándose en la Procuraduría General de la Nación, en la Contraloría General de la República, en la Fuerza Pública, en la Dirección Nacional de Estupefacientes y cualquier otra institución pública o privada además de los organismo internacionales con los cuales Colombia tenga un acuerdo.

Normas aplicables

El siguiente artículo señala que la acción de extinción se sujetará exclusivamente a las disposiciones de la presente ley y, sólo para llenar sus vacíos, se aplicarán las reglas del Código de Procedimiento Penal o del Código de Procedimiento Civil, en su orden. En ningún caso podrá alegarse perjudicialidad para impedir que se profiera sen-

tencia, ni exigirse la acumulación de procesos. Una vez que el expediente entre al despacho para fallo, tendrá prelación sobre los demás procesos que en el mismo se adelanten, salvo sobre aquellos en los que fuere preciso resolver la situación jurídica de un detenido.

Del debido proceso

El artículo 8o. establece que en el ejercicio y trámite de la acción de extinción de dominio se garantizará el debido proceso, permitiendo al afectado presentar pruebas e intervenir en su práctica, oponerse a las pretensiones que se estén haciendo valer en contra de los bienes, y ejercer el derecho de contradicción que la Constitución Política consagra.

De la protección de derechos

El artículo 9o. de la ley que venimos comentando señala que durante el procedimiento se garantizarán y protegerán los derechos de los afectados, y en particular los siguientes:

1. Probar el origen legítimo de su patrimonio, y de bienes cuya, titularidad se discute.
2. Probar que los bienes de que se trata no se encuentran en las causales que sustentan la acción de extinción de dominio.
3. Probar que, respecto de su patrimonio, o de los bienes que específicamente constituyen el objeto de la acción, se ha producido una sentencia favorable que deba ser reconocida como cosa juzgada dentro de un proceso de extinción de dominio, por identidad respecto a los sujetos, al objeto y a la causa del proceso.

De la competencia

El artículo 11 señala que conocerá de la acción el Fiscal General de la Nación, directamente, o a través de los fiscales delegados ante los jueces competentes para dictar la sentencia de extinción de dominio. De acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, el Fiscal podrá conformar unidades especiales de extinción de dominio. Corresponde a los jueces penales del circuito especializados, del lu-

gar en donde se encuentren ubicados los bienes, proferir la sentencia que declare la extinción de dominio. Si se hubieren encontrado bienes en distintos distritos judiciales, será competente el juez, determinado por reparto, de aquel distrito que cuente con el mayor número de jueces penales del circuito especializados. La aparición de bienes en otros lugares, posterior a la resolución de inicio de la investigación, no alterará la competencia.

Del procedimiento

El artículo 13 de la ley en comento establece que el trámite de la acción de extinción de dominio se cumplirá de conformidad con las siguientes reglas:

1. El Fiscal que inicie el trámite dictará resolución interlocutoria en la que propondrá los hechos en que se funda, la identificación de los bienes que se persiguen, la causal que se predica sobre los bienes afectados y las pruebas directas o indiciarias conducentes que evidencien la causal invocada. Tratándose de bienes en cabeza de terceros se deberá relacionar y analizar los medios de prueba que quebranten la presunción de buena fe que se predica sobre los mismos.

Si aun no se ha hecho en la fase inicial, el fiscal decretará las medidas cautelares, o podrá solicitar al juez competente, la adopción de las mismas, según corresponda, las cuales se ordenarán y ejecutarán antes de notificada la resolución de inicio a los afectados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior. Contra esta decisión proceden los recursos de ley.

2. La resolución de inicio se comunicará al Agente del Ministerio Público y se notificará dentro de los cinco (5) días siguientes a las personas afectadas enviándoles comunicación a la dirección conocida en el proceso y fijando en el inmueble objeto de la acción, noticia suficiente del inicio del trámite y el derecho que le asiste a presentarse al proceso.

Cuando el afectado se encuentre fuera del país la notificación personal se surtirá con su apoderado a quien se le haya reconocido personería jurídica en los términos de la ley.

3. Transcurridos cinco (5) días después de libradas las comunicaciones pertinentes y de haberse fijado la noticia suficiente, se dispondrá el emplazamiento de quienes figuren como titulares de derechos

reales principales o accesorios según el certificado de registro correspondiente o en su defecto a sus herederos o beneficiarios en caso de bienes en sucesión por causa de muerte, para que comparezcan a hacer valer sus derechos.

4. El emplazamiento se surtirá por edicto, que permanecerá fijado en la Secretaría por el término de cinco (5) días y se publicará por una vez dentro de dicho término, en un periódico de amplia circulación nacional y en una radiodifusora con cobertura en la localidad. Si el emplazado o los emplazados no se presentaren dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de fijación del edicto, el proceso continuará con la intervención del curador ad litem, quien velará por el cumplimiento de las reglas del debido proceso a favor de los afectados que no hayan comparecido al trámite.

5. Posesionado el curador ad litem o notificados personalmente todos los afectados, por Secretaría se correrá un traslado común de cinco (5) días a los intervinientes, quienes podrán solicitar las pruebas que estimen conducentes y eficaces para fundar su oposición.

6. Transcurrido el término anterior, se decretarán, las pruebas solicitadas que se consideren conducentes y las que oficiosamente considere oportunas el investigador, las que se practicarán en un término de treinta (30) días que no será prorrogable. La negativa de decretar pruebas solicitadas por el afectado será susceptible de los recursos de ley. La decisión que decrete pruebas de oficio no será susceptible de recurso alguno.

7. Concluido el término probatorio, el fiscal ordenará que por Secretaría se corra el traslado por el término común de cinco (5) días, durante los cuales los intervinientes alegarán de conclusión. Esta decisión solo será susceptible del recurso de reposición.

8. Transcurrido el término anterior, durante los quince (15) días siguientes el fiscal dictará una resolución en la cual decidirá respecto de la procedencia o improcedencia de la extinción de dominio.

9. Ejecutoriada la resolución de que trata el numeral anterior se remitirá el expediente completo al juez competente, quien dará el traslado de la resolución a los intervinientes por el término de cinco (5) días, para que puedan controvertirla aportando o solicitando pruebas.

Dentro de los quince (15) días siguientes de practicadas las pruebas solicitadas el juez dictará la respectiva sentencia que declarará la

extinción de dominio o se abstendrá de hacerlo. La sentencia que se profiera tendrá efectos erga omnes.

10. En contra de la sentencia que decreta la extinción de dominio solo procederá el recurso de apelación, interpuesto por las partes o por el Ministerio Público, que será resuelto por el superior dentro de los treinta (30) días siguientes a aquel en que el expediente llegue a su Despacho. La sentencia de primera instancia que niegue la extinción de dominio y que no sea apelada, se someterá en todo caso al grado jurisdiccional de consulta.

11. Cuando se decreta la improcedencia sobre un bien de un tercero de buena fe, el fiscal deberá someter la decisión al grado jurisdiccional de consulta. En los demás casos, será el juez quien decida sobre la extinción o no del dominio, incluida la improcedencia que dicte el fiscal sobre bienes distintos a los mencionados en este numeral. En todo caso, se desestimarán de plano cualquier incidente que los interesados propongan con esa finalidad. Los términos establecidos en el presente artículo son improrrogables y de obligatorio cumplimiento, y su desconocimiento se constituirá en falta disciplinaria gravísima.

De las nulidades

El artículo 15 de la Ley en comento establece que cualquiera nulidad que aleguen las partes, será considerada en la resolución de procedencia o improcedencia, o en la sentencia de primera o segunda instancia. No habrá ninguna nulidad de previo pronunciamiento.

Causales de nulidad

Además, el artículo 16 prevé que serán causales de nulidad en el proceso de extinción de dominio, las siguientes:

1. Falta de competencia.
2. Falta de notificación.
3. Negativa injustificada, a decretar una prueba conducente o a practicar, una prueba oportunamente decretada.

De las excepciones e incidentes

El artículo siguiente nos dice que en el proceso de extinción de dominio no habrá lugar a la presentación y al trámite de excepciones previas ni de incidentes salvo el de objeción al peritazgo por error grave. Todos serán decididos en la resolución de procedencia o en la sentencia definitiva. Las partes deberán proponer la objeción al dictamen pericial, sólo por error grave y dentro de los tres (3) días siguientes al traslado del mismo, presentando las pruebas en que se funda. El Fiscal, si considera improcedente la objeción, decidirá de plano; en caso contrario, dispondrá un término de cinco (5) días para practicar pruebas y decidir.

De la sentencia

El artículo 18 de la ley en cita señala que la sentencia declarará la extinción de todos los derechos reales, principales o accesorios, desmembraciones, gravámenes o cualquiera otra limitación a la disponibilidad o el uso del bien y ordenará su tradición a favor de la Nación a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado.

Si los bienes fueren muebles o moneda, y aún no estuvieren secuestrados a disposición del Fondo, en la sentencia se ordenará que se le haga entrega inmediata de los mismos o que se consignen a su disposición los valores dichos.

Si se tratare de bienes incorporados a un título, se ordenará la anulación del mismo y la expedición de uno nuevo a nombre del citado Fondo.

Si en la sentencia se reconocieren los derechos de un acreedor prendario o hipotecario de buena fe exenta de culpa, la Dirección Nacional de Estupefacientes, directamente o por conducto de la Fiduciaria, procederá a su venta o subasta, y pagará el crédito en los términos que en la sentencia se indique.

2. Ley de Pérdida de Dominio en la República del Perú

Por otra parte, mencionamos la forma de gobierno y de Estado del Perú que señala el artículo 43 de la Constitución Política⁶⁵ que a la letra dice:

Artículo 43. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

Asimismo, el Estado Peruano está organizado estructuralmente de acuerdo a la Constitución del Perú en un poder legislativo, ejecutivo y judicial, el poder ejecutivo radica en el Presidente de la República que actualmente es el señor Alan García quien es Jefe de Estado y personifica a la Nación de acuerdo al artículo 110 de la Constitución Política:

Artículo 110. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación.

Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano por nacimiento, tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio.

Además, el poder judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación y por órganos que ejercen su gobierno y administración según el artículo 143:

Artículo 143. El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración. Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determine su ley orgánica.

Dentro de las acciones que le competen al Ministerio Público están las siguientes:

⁶⁵ <<http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>>, actualizada al 24 de enero de 2011.

Artículo 159. Corresponde al Ministerio Público:

1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.
2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.
4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.
5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

Como se observa en el punto 4 del artículo en mención, al Ministerio Público le corresponde conducir la investigación del delito desde su inicio hasta la conclusión de la misma. De acuerdo con la información contenida en la página web del Ministerio Público del Perú¹⁹¹, inició sus actividades formalmente el 12 de mayo de 1981; además, en la misma página se encuentra la misión y la visión del Ministerio Público que es la siguiente:

Misión: Defender la legalidad y los intereses públicos tutelados por la ley; prevenir y perseguir el delito; defender a la sociedad, al menor y a la familia en juicio; velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.

Visión: Ser reconocido nacional e internacionalmente como una institución moderna y confiable, consolidada por la excelencia de sus servicios y el adecuado soporte médico, legal y forense; que contribuye a una recta y real administración de justicia y de esta manera a la convivencia pacífica y al desarrollo de la sociedad.

Hacemos la referencia al Ministerio Público porque de acuerdo con la Ley de Pérdida de Dominio, que enseguida comentamos, a éste le corresponde la acción para aplicar dicha figura por ello es tan importante saber el fundamento constitucional y la autonomía con la

que cuenta el Ministerio Público en Perú, caso contrario a lo que sucede en nuestro país con la Procuraduría General de la República que está sujeta en la práctica a las órdenes del Ejecutivo de la Unión.

Después de esta breve reflexión, pasamos a comentar dicha Ley, haciendo referencia a cada uno de los artículos más importantes de la misma. La Ley de Pérdida de Dominio es la Ley 29212 que determina el proceso de pérdida de dominio, ésta Ley fue publicada en la Ciudad de Lima el 16 de abril de 2008⁶⁶.

Concepto y principios

El artículo 1o. de la ley dispone que para los efectos de la presente norma el dominio sobre derechos y/o títulos sólo puede adquirirse a través de mecanismos compatibles con nuestro ordenamiento jurídico y sólo a éstos se extiende la protección que aquel brinda. La adquisición o destino de bienes obtenidos ilícitamente no constituye justo título, salvo en el caso del tercero adquirente de buena fe.

La pérdida de dominio establece la extinción de los derechos y/o títulos de bienes de procedencia ilícita, en favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna. Esta acción es autónoma y se rige por los siguientes principios:

- a) Presunción de licitud: Se presume la procedencia lícita de los bienes que aparecen inscritos en los Registros Públicos. Esta presunción podrá ser desvirtuada mediante la actuación de prueba idónea.
- b) Interés público: La pérdida de dominio de bienes ilícitamente adquiridos no se encuentra únicamente referida a la afectación del patrimonio afectado, sino que está destinada a la legítima protección de un interés público en beneficio de la sociedad, el bien común y la buena fe. Los bienes adquiridos por el Estado, mediante el proceso judicial regulado por la presente Ley, constituyen bienes de dominio privado. Estos bienes deberán ser subastados públicamente dentro de los noventa (90) días de declarado el dominio privado a favor del Estado por la autoridad

⁶⁶ <<http://www.lozavalos.com.pe/alertainformativa/modulos/documentos/descargar.php?id=21>>, 68 actualizada al 31 de enero de 2011.

competente. Para tal efecto, el Ministerio de Justicia deberá expedir las normas de procedimiento que regulen dicha subasta.

Esto es, el procedimiento debe revestir de todas las formalidades que exige la teoría constitucional así como lo regula nuestra Ley Federal de Extinción de Dominio.

Causales

El siguiente artículo menciona que se inicia la investigación para la declaración de pérdida de dominio, cuando los bienes o recursos hubieran sido afectados en un proceso penal:

- a. En el que los agentes estén procesados por los delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas o lavado de activos derivado de la comisión de los delitos anteriormente señalados; o tratándose de estos delitos se haya archivado el proceso penal por cualquier causa y se trate de bienes intrínsecamente delictivos o cuando no se haya desvirtuado la obtención ilícita de aquellos.
- b. Los bienes o recursos afectados en un proceso penal que provengan directa o indirectamente de una actividad ilícita; o de la enajenación de otros de origen ilícito; o hayan sido destinados a actividades ilícitas, vinculadas a uno de los delitos precisados en el inciso a).
- c. Los derechos y/o títulos afectados en un proceso penal que recaigan sobre bienes de procedencia lícita, que hayan sido utilizados o destinados dolosamente por sus titulares para ocultar o lavar bienes de ilícita procedencia, vinculados a uno de los delitos precisados en el inciso a).

Las causales a que hace referencia la Ley de pérdida de dominio en Perú, se refieren a los motivos por los cuales procederá la acción de pérdida de dominio en este caso.

De los bienes

El artículo 3 establece que para los efectos de la presente Ley se consideran bienes todos los que sean susceptibles de valoración económica, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, dinero o aquellos sobre los cuales pueda recaer cualquier derecho o título.

Igualmente, se entenderá por tales, todos los frutos y productos de los mismos. Así como en nuestra Ley Reglamentaria del artículo 22 constitucional se establece los bienes que quedarán sujetos a extinción de dominio, en esta ley también se menciona los bienes que pueden ser objeto de pérdida de dominio.

De la obligación a informar sobre la existencia de bienes de procedencia ilícita

El artículo 4 establece que el funcionario público, la persona natural o jurídica, el Fiscal, el Juez o el Procurador Público que, en el desarrollo de cualquier actividad o proceso, tome conocimiento de la existencia de bienes de origen ilícito, deberá informar al Ministerio Público sobre la existencia de tales bienes que puedan ser objeto del presente proceso. Se reservará la identidad de cualquier persona natural que proporcione la información a que se ha hecho referencia, sin perjuicio de brindarle las medidas de protección adecuadas. El Ministerio Público emitirá las disposiciones reglamentarias que fueran pertinentes.

En el supuesto de que la información sea falsa, tendenciosa y/o con el propósito de ocasionar perjuicio, la persona natural, jurídica o funcionario público que proporcione la misma, asume las responsabilidades civiles, penales y/o administrativas, que la legislación prevé en estos casos.

Los Estados y Organismos Internacionales habilitados para este efecto por un Tratado o Convenio de Cooperación de los cuales sea parte el Estado peruano, podrán dar noticia de la existencia de los bienes a que se hace referencia en el primer párrafo, para el inicio del proceso de pérdida de dominio.

De la naturaleza y alcance del proceso

El artículo 5o. dispone que el proceso de pérdida de dominio, materia de la presente norma, es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real, de contenido patrimonial y se tramita como proceso especial, constituyendo una acción distinta e independiente de cualquier otra.

Procede sobre bienes o cualquier título, derecho real o patrimonial, principal o accesorio, independientemente de quien ostente la posesión o la propiedad.

También procede la pérdida de dominio sobre derechos y/o títulos, respecto de los bienes objeto de sucesión intestada o testamentaria. Así como la ley colombiana que regula el procedimiento de extinción de dominio y nuestra Ley Federal de Extinción de Dominio, esta ley no es la excepción ya que establece la naturaleza de la misma parecida a las anteriores leyes ya comentadas.

Normas aplicables

El siguiente artículo menciona que el proceso de pérdida de dominio se sujeta exclusivamente a las disposiciones de la presente norma. En caso de vacío o deficiencia de la misma, se aplican supletoriamente las reglas del Código Procesal Penal, del Código de Procedimientos Penales o del Código Procesal Civil, según corresponda.

Este supuesto es equivalente a la supletoriedad que establece nuestra Ley Reglamentaria del artículo 22 constitucional, ya que menciona que en caso de vacío se aplicarán distintos ordenamientos jurídicos de manera supletoria.

Del debido proceso

El siguiente artículo, señala que en el trámite previsto en la presente norma se garantiza el debido proceso, pudiendo quien se considere afectado, ejercer el derecho de contradicción que la Constitución Política del Perú consagra y ofrecer todos los medios probatorios que a su defensa convenga, según lo establecido en el presente proceso. La carga de la prueba relacionada con la acreditación de la procedencia ilícita de los bienes corresponde al Ministerio Público, de conformidad con el artículo 14° de su Ley Orgánica.

De la competencia

El precepto que sigue, dispone que conocerá el presente proceso en primera instancia el Juez Especializado en lo Penal o Mixto del lugar donde se encuentren ubicados los bienes incurso en alguna de las causales a que se refiere el artículo 2o., distinto del Juez que conoce del proceso penal al que se refiere dicho artículo.

Si se encuentran bienes en distintos distrito judiciales, es competente el Juez del distrito que cuente con el mayor número de Juzgados Especializados en lo Penal.

Si con posterioridad al inicio del proceso se toma conocimiento de la existencia de otros bienes vinculados al objeto de éste, ubicados en distintos lugares, mantiene la competencia el Juez que conoció la primera demanda.

La Sala Penal, o Mixta, del mismo distrito judicial en el que se tramitó el proceso de pérdida de dominio, es competente para conocer, en segunda y última instancia, las apelaciones que formulen las partes contra las medidas cautelares, la sentencia y otras resoluciones no susceptibles de impugnación conforme a la presente norma.

Del inicio de la investigación

El artículo 9 dispone que el Fiscal Provincial en lo Penal inicia la investigación, de oficio, por comunicación de la Policía Nacional del Perú, por información de terceros o a solicitud del Procurador Público, sobre los bienes cuya pérdida de dominio son objeto de este proceso, de acuerdo a las causales establecidas en el artículo 2o.

De las medidas cautelares

El siguiente precepto hace mención que durante la investigación y desde su inicio, el Fiscal, de propia iniciativa o a solicitud del Procurador Público, podrá solicitar al Juez competente las medidas cautelares sobre los bienes muebles o inmuebles objeto del proceso, tales como secuestro y/o incautación, aseguramiento e inhibición, así como la retención de dinero que se encuentre en el Sistema Financiero. Cuando fuere imposible la aprehensión física de títulos valores de cualquier clase, bonos o instrumentos donde conste la adquisición de créditos o

de otros derechos o acciones o participaciones, se solicitará la anotación de la medida respectiva donde corresponda. Asimismo, podrán solicitar al Juez la autorización para la enajenación de los bienes percibibles. Las medidas cautelares, incluso, podrán ejecutarse antes de poner en conocimiento de los posibles afectados el inicio del proceso.

La resolución que concede las medidas cautelares es apelable dentro del tercer día de notificada y es otorgada sin efecto suspensivo. La Sala debe fijar fecha para la vista de la causa dentro de los cinco (5) días siguientes a su elevación y absolver el grado dentro del tercer día de realizada la visita. Una vez trabada la medida cautelar, debe presentarse la demanda dentro de los quince (15) días; de no ser así, pierde su efecto.

Del procedimiento

El artículo 11 se divide en 11.1 y 11.2, el primero trata sobre la investigación preliminar y nos dice que el Fiscal Provincial Titular más antiguo inicia el trámite de la investigación preliminar mediante resolución debidamente motivada, en la que se identifican los bienes y se detallan los elementos de convicción directos o indiciarios. La investigación preliminar se realiza con la colaboración de la unidad especializada de la Policía Nacional del Perú, sin perjuicio de contar con el auxilio de otros peritos o información que resulte relevante para el esclarecimiento de los hechos, con conocimiento y/o intervención de los posibles afectados, quienes podrán ejercitar su derecho irrestrictamente.

Asimismo, el Fiscal podrá solicitar al Juez la adopción de las medidas cautelares que resulten adecuadas. La investigación preliminar se realiza en un plazo no mayor de noventa (90) días, a cuyo término el Ministerio Público podrá:

- a. Demandar ante el Juez competente la declaración de pérdida de dominio, adjuntando los medios probatorios pertinentes con copias suficientes para quienes deban ser notificados, adjuntando copia certificada del auto apertorio de instrucción o de la disposición de formalización de investigación preparatoria, donde se determine medida cautelar de incautación; o,

- b. Archivar la investigación preliminar, decisión que podrá ser objeto de queja por el Procurador Público, dentro del tercer día de notificada.

El Fiscal Superior en lo Penal conocerá de la queja interpuesta, debiendo pronunciarse dentro de los cinco (5) días de recibidos los actuaciones.

De considerarla fundada, ordenará al Fiscal presentar la demanda de pérdida de dominio ante el Juez competente; en caso contrario, dispondrá el archivamiento correspondiente, lo que no produce los efectos de la cosa juzgada.

Para efectos de iniciar una nueva investigación, al amparo de la presente Ley, se requerirá nueva prueba.

11.2 De la actuación judicial

Durante la tramitación del proceso se observarán las siguientes reglas:

- a. Recibida la demanda de pérdida de dominio presentada por el Ministerio Público, el Juez, dentro del plazo de tres (3) días, deberá expedir resolución debidamente fundamentada. En caso de advertir la ausencia de algún requisito formal, el Juez la declarará inadmisibile, concediendo un plazo de dos (2) días para la subsanación. Vencido dicho plazo, si no se subsana, se archiva.

Sólo contra la resolución que declare improcedente la demanda procede la apelación, la que se concede con efecto suspensivo.

- b. La resolución admisorio se notifica, dentro de los dos (2) días siguientes a su expedición, personalmente y mediante publicaciones. Se procederá a la publicación del auto admisorio de la demanda por tres (3) días consecutivos en el Diario Oficial y en otro de amplia circulación de la localidad donde se encuentre el Juzgado y se notificará personalmente a todas las personas que pudieran resultar afectadas y figuren como titulares de derechos reales principales o accesorios.

La notificación por edictos tiene por objeto emplazar a todas las personas que se consideren con interés legítimo en el proceso, para que comparezcan a hacer valer sus derechos.

Si en la primera ocasión que se intenta entregar la cédula de notificación no pueda entregarse ésta personalmente, se dejará en la dirección de la persona por notificar, comunicación suficiente respecto del inicio del proceso y del derecho que le asiste a presentarse a éste. Si al momento de la notificación del admisorio se advierte la presencia de tercero, quien lo notifique lo instruirá del proceso iniciado y, de ser el caso, de su derecho a participar en él.

- c. El Juez procede a la designación de curador procesal cuando no se ha encontrado al destinatario de la notificación personal y ha transcurrido el plazo de diez (10) días de haberse efectuado la última notificación, por cédula o mediante publicaciones. Cuando se trate de persona con domicilio incierto o desconocido, o de persona incierta o desconocida, se observará el mismo procedimiento.
- d. El presunto afectado y/o el curador procesal podrán absolver la demanda de pérdida de dominio dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de la resolución admisoria, con los medios probatorios que a su derecho convenga.
- e. Mediante auto motivado, el Juez admite los medios probatorios que estime pertinentes, conducentes y útiles ofrecidos por los sujetos procesales, señalando día y hora para la Audiencia de Actuación de Medios Probatorios, la que deberá realizar dentro de los quince (15) días siguientes. La resolución que deniega la admisión de prueba podrá ser apelada dentro del tercer día de notificada, la que será concedida sin efecto suspensivo y con la calidad de diferida.
- f. La Audiencia referida en el literal e) debe realizarse en un solo acto, en el local del Juzgado y actuándose los medios probatorios admitidos, en presencia del Juez, bajo responsabilidad.
- g. Sólo la objeción al dictamen pericial, acompañada de dictamen pericial de parte, dará lugar a una Audiencia Complementaria de Actuación de Medios Probatorios, a realizarse en un plazo no mayor de cinco (5) días de efectuada, la que se señala en el literal f).

- h. Concluida la actuación de medios probatorios, en cualquiera de los casos a que se refieren los literales f) y g) que anteceden, el Fiscal, el Procurador Público, el curador procesal y los abogados de los presuntos afectados, en este orden, podrán rendir sus respectivos alegatos. Acto seguido, en la misma Audiencia, el Juez dicta sentencia. Excepcionalmente, la expedición de la sentencia podrá suspenderse hasta por el término de diez (10) días.
- i. Contra la sentencia que declare la pérdida de dominio o la que la desestime, solo procede recurso de apelación, el cual se interpone debidamente fundamentado, dentro del plazo de cinco (5) días siguientes a su notificación. En el caso de expedirse la sentencia en el acto de la Audiencia de Actuación de Medios Probatorios o en su complementaria, el afectado podrá presentar la apelación debidamente fundamentada dentro del mismo plazo. La Sala debe fijar fecha para la vista de la causa dentro de los quince (15) días siguientes a su elevación y absolver el grado dentro de los quince (15) días de realizada la vista.

Este artículo es esencial ya que en él se regula todo el procedimiento por el cual se llevará a cabo la pérdida de dominio de bienes a favor del Estado de Perú.

Causales de nulidad

El artículo 12 señala que la declaración de nulidad en el presente proceso se rige por los principios de legalidad, finalidad y trascendencia. Se puede plantear de manera especial la nulidad de lo actuado por:

- a) Ausencia o defecto en la notificación.
- b) Negativa injustificada del Juez a admitir un medio probatorio o a actuar una prueba oportunamente admitida.

Los predios de nulidad que formulen las partes serán resueltos de inmediato, sin previo trámite.

El Juez podrá declarar de oficio la nulidad, de existir vicios insubsanables; caso contrario convalidará, subsanará o integrará el acto

procesal. La resolución que se pronuncie al respecto es recurrible, sin efecto suspensivo y con la calidad de diferida.

De las excepciones

El artículo 13 establece que las excepciones procesales se resuelven en la sentencia, previo traslado al Fiscal por el plazo de cinco (5) días.

De los terceros

En lo que toca a este tema, el artículo 14 dispone que los terceros podrán intervenir en el proceso ofreciendo los medios probatorios idóneos que acrediten fehacientemente su derecho de propiedad, a fin de lograr su desafectación.

De los efectos de la sentencia

El artículo 15 de la ley que venimos comentando señala que la sentencia que declara la pérdida de dominio y la extinción de los derechos y/o títulos de bienes principales o accesorios y la cancelación de los gravámenes o cualquier otra limitación a la disponibilidad o el uso del bien, dispondrá además su transferencia a favor del Estado.

La sentencia que desestime la demanda, dispondrá además el levantamiento o cancelación de las medidas cautelares dictadas y/o ejecutadas, sin perjuicio de la indemnización a que hubiera lugar, la que podrá ser exigida en vía incidental por el afectado y deberá ser resuelta en el plazo máximo de noventa (90) días, al que se refiere el artículo 11.

Nulidad de cosa juzgada fraudulenta

Cabe mencionar que el último artículo de la ley en mención es un precepto relevante ya que prevé una figura jurídica conocida como nulidad de cosa juzgada fraudulenta, ya que nos dice que hasta dentro de seis (6) meses después de ejecutada la sentencia o de haber adquirido la calidad de cosa juzgada, si no fuera ejecutable, puede demandarse, a través de un proceso de conocimiento, la nulidad de una sen-

tencia, alegando que el proceso que se origina se ha seguido con fraude o colusión, afectando el derecho a un debido proceso cometido por el Ministerio Público o por el Juez.

3. Ley de Extinción de Dominio en la República de Guatemala.

La forma de gobierno, de Estado y los organismos ejecutivo, legislativo y judicial en Guatemala, son similares a los poderes de la Unión en México.

El artículo 2 de la Constitución Política⁶⁷ de Guatemala, menciona los deberes del Estado:

Artículo 2. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Es decir, que podemos interpretar este artículo diciendo que los fines del Estado son principalmente seis, entre ellos el de la seguridad que por cierto en nuestro país no se ha cumplido cabalmente como lo mencionamos en el capítulo III de esta tesis.

Sobre la forma de gobierno el artículo 140 de la Constitución menciona lo siguiente:

Artículo 140. Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.

Respecto del organismo judicial, a lo que establece el artículo 203 de la Constitución:

Artículo 203. Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de los juzgado. Los otros organismos del Estado deberán

⁶⁷ <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/GTM_constitucion_politica.pdf>, actualizada al 1 de febrero de 2011.

prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público.

La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia.

La Ley que regula el procedimiento de extinción de dominio en la República de Guatemala, a la fecha de la presente investigación no había sido publicada por el presidente de la República, esta Ley como veremos en este punto regula la extinción de los bienes de origen ilícito por la comisión de distintos delitos.

Sobre integración de la Suprema Corte de Justicia, el artículo 214 menciona:

Artículo 214. Integración de la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema de Justicia se integra con trece magistrados, incluyendo a su Presidente, y se organizará en las cámaras que la ley determine. Cada cámara tendrá su presidente.

El Presidente del Organismo Judicial lo es también de la Corte Suprema de Justicia y su autoridad, se extiende a los tribunales de toda la República. En caso de falta temporal del Presidente del Organismo Judicial o cuando conforme a la ley no pueda actuar o conocer, en determinados casos, lo sustituirán los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia en el orden de su designación.

Por otra parte, también existen Cortes de Apelaciones así como tribunales colegiados, tribunales militares, tribunales de cuentas y el tribunal de lo contencioso administrativo.

Con este panorama general, damos inicio a la explicación de la Ley de Extinción de Dominio en Guatemala, asimismo ponemos a pie de página el sitio de Internet donde puede ser consultada la Constitución Política.⁶⁸

⁶⁸ <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/GTM_constitucion_politica.pdf>, actualizada al 1 de febrero de 2011.

La Ley de Extinción de Dominio⁶⁹ que desarrollaremos en este punto, a la fecha no había sido publicada en el Diario Oficial por el Presidente de la República, tomamos de referencia la aprobación de la Ley por parte del Congreso el 8 de diciembre de 2010, además puede consultarse en el sitio de Internet la Ley en referencia.

Concepto

De acuerdo con el artículo 1, la extinción de dominio, como en las leyes tanto de Colombia, Perú y México, es la pérdida de este derecho (dominio) a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular.

Es la privación del reconocimiento jurídico a la propiedad adquirida no sólo mediante un delito, sino a través del aprovechamiento indebido del patrimonio o erario público. Así, en este artículo entendemos que no sólo procederá la extinción de dominio por la comisión de un delito sino también cuando se afecte el interés del erario público.

Hacemos la reflexión sobre que nuestra Ley Federal de Extinción de Dominio no establece este distingo ya que sólo procede la acción por los delitos que hemos explicado en el capítulo III de esta tesis.

Causales

El artículo 2 de la Ley en comento establece que se declarará extinguido el dominio mediante resolución judicial, cuando:

1. El bien o los bienes de que se trate provengan directa o indirectamente de una actividad ilícita.
2. Los bienes de que se trate hayan sido utilizados como medio o instrumento de actividades ilícitas o sean destinadas a éstas, o sean objeto del ilícito.
3. Los bienes o recursos de que se trate provengan de la enajenación o permuta de otros que tengan su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas, o que hayan sido destinados a

⁶⁹ <http://cicig.org/uploads/documents/reforma_institucional/01_Inic_4021.pdf>, actualizada al 1 de febrero de 2011.

actividades ilícitas o sean producto, efecto, instrumento u objeto del delito.

4. Los bienes o recursos de que se trate hubieren sido afectados dentro del proceso penal y que el origen de tales bienes, su utilización o destinación ilícita no hayan sido objeto de investigación o habiéndolo sido, no se hubiese tomado sobre ellos una decisión definitiva por cualquier causa.
5. Los derechos de que se trate recaigan sobre bienes de procedencia lícita, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes de ilícita procedencia.

Así también procederá para el enriquecimiento ilícito, la defraudación tributaria y aduanera, lavado de activos provenientes del narcotráfico, testaferrismo, tráfico ilícito de personas, tráfico de armas, secuestros, concusión; cohecho; peculado; actos tipificados y sancionados como delitos en la Ley contra la Delincuencia Organizada, Ley contra el Lavado de Dinero u Otros Activos, utilización de bienes como medio e instrumento de actividades delictivas y en virtud de la declaratoria de ilicitud del origen de los bienes.

De los bienes

Por otro lado, el artículo 3 de la Ley en mención establece que para los efectos del presente decreto se entenderá por bienes sujetos a extinción del dominio todos los que sean susceptibles de valoraciones económicas, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, acciones, títulos y valores o que sobre ellos pueda recaer derecho de propiedad. Igualmente lo serán todos los frutos, rendimientos o permuta de bienes adquiridos ilícitamente; en la constitución fraudulenta de fideicomisos civil y mercantil, en las subrogaciones realizadas para evitar la aplicación de esta Ley. Igual procedimiento, se aplicará respecto de los bienes de una sucesión hereditaria, si el causante ha adquirido dichos bienes en la forma y casos señalados en el anterior.

Se extinguirá el dominio sobre bienes equivalentes, cuando no resulte posible ubicar o extinguir el dominio sobre bienes afectados por las situaciones descritas en el artículo 2 del presente Decreto.

De la naturaleza de la acción

La acción de extinción de dominio de que trata el presente decreto es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real y procederá contra quien aparezca como titular de cualquier derecho real, principal o accesorio sobre los bienes comprometidos, o contra quien esté ejerciendo posesión sobre los mismos o contra quien se diga tenedor, a cualquier título.

La acción de extinción del derecho de dominio es independiente de la acción penal que por los mismos hechos se hubieren iniciado de conformidad con el Código Penal y Leyes Especiales. No será necesaria sentencia previa de los jueces y tribunales penales, ni ningún otro requisito para presentar demanda judicial sobre estos hechos.

Iniciación de la acción

El artículo 5 de la Ley en comento, establece que la acción deberá ser iniciada de oficio por el Ministerio Público, cuando concurra alguna de las causales del artículo 2 del presente decreto.

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de Cuentas, las Fuerzas de Seguridad Pública o cualquier institución pública, persona natural o jurídica, deberán informar al Ministerio Público, de la existencia de bienes que puedan ser objeto de la acción de extinción de dominio.

Los organismos internacionales habilitados para el efecto por un tratado o convenio de colaboración recíproca celebrado con el gobierno de Guatemala, podrán dar notificación de ello, para el inicio de la acción de extinción del dominio.

Retribución

Así como lo establecen las diversas leyes que en este capítulo hemos explicado, la Ley de Extinción de Dominio en Guatemala no es la excepción ya que el artículo 6 de la misma establece que el particular que en forma eficaz contribuya a la obtención de evidencias para la declaratoria de extinción de dominio, o las aporte, recibirá una retribución hasta del dos por ciento (2%) del producto que el Estado obtenga por la liquidación de dichos bienes, o del valor comercial de los

mismos cuando el Estado los retuviere para cualquiera de sus órganos o dependencias. Esta tasación la hará el Juez en la sentencia a petición del Fiscal.

De la autonomía

Sobre este tema de la autonomía de la acción de extinción de dominio, el artículo 7 de la Ley en comento señala que la acción es distinta e independiente de la responsabilidad penal. Cabe mencionar sobre el particular, que nuestra Ley Federal de Extinción de Dominio así como las que hemos explicado en este capítulo, también establecen que el procedimiento de extinción de dominio es independiente y autónomo de cualquier otro procedimiento sea de carácter penal o civil.

Así, el citado artículo 7 dispone por otra parte, que la acción de extinción se sujetará exclusivamente a las disposiciones del presente decreto, y sólo para llenar sus vacíos se aplicarán las normas del Código Procesal Penal o de otra norma supletoria en su orden. En ningún caso podrá alegarse perjudicialidad para impedir que se profiera sentencia, ni exigirse la acumulación de procesos. Una vez que el expediente entre al despacho para fallo, tendrá prelación sobre los demás procesos que en el mismo se adelanten, salvo aquellos en los que haya personas detenidas.

Del debido proceso

El artículo 8 establece que en el ejercicio y trámite de la acción de extinción de dominio se garantizará el debido proceso que le es propio, permitiendo al afectado presentar pruebas e intervenir en su práctica, oponerse a las pretensiones que se estén haciendo valer en contra de los bienes y ejercer el derecho de reclamo.

Esto quiere decir que como en todo sistema jurídico, se respetarán las garantías del debido proceso, lo que se traduce que en todo procedimiento deben respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, que hemos explicado en el capítulo III de la presente investigación.

De la protección de derechos

Sobre el tema de los derechos que deben garantizarse y proteger a todo afectado, el artículo 9 señala que durante el procedimiento se ga-

rantizarán y protegerán los derechos de los afectados, y en particular los siguientes:

1. A probar el origen legítimo de su patrimonio y de los bienes cuya titularidad se discute.
2. A probar que los bienes de que se trata no se encuentran en las causales que sustentan la acción de extinción de dominio.
3. A demostrar que, respecto de su patrimonio o de los bienes que específicamente constituyen el objeto de la acción, se ha producido una sentencia favorable que deba ser reconocida como cosa juzgada por identidad respecto a los sujetos, al objeto y a la causa del proceso; Quienes con ocasión de la acción de extinción del dominio ejerciten sus derechos deberán presentar personalmente el poder ante la autoridad judicial que esté conociendo de la acción y estar a su disposición en cualquier momento que se les requiera. La presentación y disponibilidad personal no podrá ser suplida a través de apoderados especiales o generales, judiciales o extrajudiciales, sino por circunstancias que a juicio de la autoridad de conocimiento hagan imposible su comparecencia.

Este artículo quiere decir, en otras palabras, lo que nuestro sistema jurídico reconoce como una actuación de manera personal ya que el demandado no podrá delegar su actuación a apoderados ni mandantes como bien lo señala el artículo al que hemos hecho referencia.

De la competencia

El artículo 11 señala que conocerá de la acción el Fiscal General de la República, directamente, o a través de los fiscales delegados ante los jueces competentes para dictar la sentencia de extinción del dominio. De acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, el Fiscal podrá conformar unidades especiales de extinción de dominio.

Corresponde a los jueces penales del lugar en donde se encuentren ubicados los bienes proferir la sentencia que declare la extinción del dominio. En caso de que se hubieren encontrado bienes en distintos lugares, decidirá el juez del lugar en donde se encuentren el bien o

bienes de mayor valor. La posterior aparición de bienes en otros lugares no alterará la competencia.

Sobre este artículo comentamos que así como las leyes a las que hemos hecho referencia en este capítulo, la de Guatemala no es la excepción ya que también prevé la creación de fiscales o ministerios públicos especializados en extinción de dominio.

Fase inicial

El artículo 12 de la Ley en mención señala que el Fiscal competente para conocer de la acción de extinción de dominio, iniciará la investigación de oficio o por información que le haya sido suministrada de conformidad con el artículo 5 de la presente ley, con el fin de identificar los bienes sobre los cuales podría iniciarse la acción, de acuerdo con las causales establecidas en el artículo 2. En el desarrollo de esta fase, el Juez podrá decretar medidas cautelares, que comprenderán la suspensión del poder dispositivo y el secuestro de los bienes, de dineros depositados y que se llegaren a depositar en cuentas del sistema financiero, de títulos valores y de sus rendimientos, o la orden de no pagarlos cuando fuere imposible su aprehensión física. Estas medidas cautelares no podrán extenderse por más de tres (3) meses en esta fase. La resolución que inicie el proceso interrumpirá este término.

Los bienes sobre los que se adopten medidas cautelares quedarán de inmediato a disposición la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas –SECCATID–, la cual procederá preferentemente a constituir fideicomisos de administración, en cualquiera de las entidades fiduciarias vigiladas por la Superintendencia de Bancos; o en su defecto, podrá arrendar o celebrar otros contratos que mantengan la productividad y valor de los bienes.

Mientras los recursos monetarios o títulos valores se encuentren con medidas cautelares, las instituciones financieras que reciban la respectiva orden abrirán una cuenta especial, cuya cuantía formará parte de la masa de sus depósitos.

Del procedimiento

El siguiente precepto establece que el trámite de la acción de extinción de dominio se cumplirá de conformidad con las reglas siguientes:

1. El fiscal que inicie el trámite dictará resolución de sustanciación en la que propondrá los hechos en que se funda, la identificación de los bienes que se persiguen y las pruebas directas o indiciarias conducentes. Contra esta resolución no procederá recurso alguno. Si aún no se ha hecho en la fase inicial, se decretarán las medidas cautelares, las cuales se ordenarán y ejecutarán antes de notificada la resolución de inicio a los afectados.
2. La resolución de inicio se comunicará al agente del Ministerio Público y se notificará, dentro de los cinco (5) días siguientes, a las personas afectadas cuya dirección se conozca. Si la notificación personal no pudiere hacerse en la primera ocasión que se intenta, se dejará en la dirección de la persona a notificar noticia suficiente de la acción que se ha iniciado y del derecho que le asiste a presentarse al proceso. Esta noticia hará las veces de la notificación.
3. Cinco (5) días después de libradas las comunicaciones pertinentes, se dispondrá el emplazamiento de quienes figuren como titulares de derechos reales principales o accesorios según el certificado de registro correspondiente, y de las demás personas que se sientan con interés legítimo en el proceso, para que comparezcan a hacer valer sus derechos.
4. El emplazamiento se surtirá por edicto, que permanecerá fijado por el término de cinco (5) días y se publicará por una vez, dentro de dicho término, en un periódico de amplia circulación nacional y en una radiodifusora con cobertura en la localidad donde se encuentren los bienes. Si el emplazado o los emplazados no se presentaren dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de fijación del edicto, el proceso continuará con la intervención del Ministerio Público y empezará a contar el término de que trata el artículo 10 del presente decreto.
5. Dentro de los cinco (5) días siguientes al término de su comparecencia, los intervinientes podrán solicitar las pruebas que estimen conducentes y eficaces para fundar su oposición, y para explicar el origen de los bienes a partir de actividades lícitas demostrables.
6. Transcurrido el término anterior, se decretarán las pruebas conducentes y las que oficiosamente considere oportunas el inves-

tigador, las que se practicarán en un término de treinta (30) días, que no será prorrogable.

7. Concluido el término probatorio, se surtirá traslado por el término común de cinco (5) días, durante los cuales los intervinientes alegarán de conclusión.
8. Transcurrido el término anterior, durante los quince (15) días siguientes el fiscal dictará una resolución en la cual concluya respecto de la procedencia o improcedencia de la extinción de dominio.
9. El fiscal remitirá al día siguiente de la expedición de la resolución de que trata el numeral anterior, el expediente completo al Juez competente, quien dará traslado de la resolución a los intervinientes por el término de cinco (5) días, para que puedan controvertirla. Vencido el término anterior, dictará la respectiva sentencia que declara o no la extinción del dominio, de acuerdo con lo alegado y probado, dentro de los quince (15) días siguientes, la cual tendrá efectos respecto de todos.
10. En contra de la sentencia que decreta la extinción del dominio sólo procede el recurso de apelación, que será resuelto dentro de los treinta (30) días siguientes a aquél en que el expediente llegue a su despacho.
11. En ningún caso el Fiscal o el Juez ordenarán la devolución de bienes hasta tanto se tenga decisión definitiva sobre la extinción del dominio. En todo caso, se desestimarán de plano cualquier incidente que los interesados propongan con esa finalidad. Los términos establecidos en el presente artículo son improrrogables y de obligatorio cumplimiento, y su desconocimiento por parte de la autoridad de conocimiento se considera falta disciplinaria gravísima.

De las notificaciones

Según el artículo 14 de la Ley en mención, la única notificación personal, que se intentará en todo el proceso de extinción de dominio, será la que se cumpla al inicio de trámite, en los términos del artículo 13 del presente decreto. Todas las demás se surtirán por estado, salvo las sentencias de primera o de segunda instancia que se notificarán por edicto.

De las nulidades

El artículo 15 establece que cualquiera nulidad que aleguen las partes, será considerada en la resolución de procedencia o improcedencia, o en la sentencia de primera o segunda instancia. No habrá ninguna nulidad de previo pronunciamiento.

Causales de nulidad

El siguiente precepto de la Ley que estamos explicando señala que las únicas causales de nulidad en el proceso de extinción de dominio, serán las siguientes:

1. Falta de competencia.
2. Falta de notificación.
3. Negativa injustificada a decretar una prueba conducente o a practicar, sin causa que lo justifique, una prueba oportunamente decretada.

De las excepciones e incidentes

El artículo 17 menciona que en el proceso de extinción de dominio no habrá lugar a la presentación y al trámite de excepciones previas ni de incidentes salvo el de objeción al peritazgo por error grave. Todas las excepciones se propondrán en la oportunidad dispuesta para alegar de conclusión y serán resueltas en la resolución de procedencia o improcedencia.

El Fiscal podrá decretar pruebas de oficio; decisión que no será susceptible de recurso alguno. Las partes deberán proponer la objeción de peritazgo, solo por error grave, dentro de los tres (3) días siguientes al traslado del mismo, presentando las pruebas en que se funda ésta. El Fiscal, si considera improcedente la objeción, decidirá de plano; en caso contrario, dispondrá un término de cinco (5) días para practicar pruebas y decidir.

De la sentencia

El siguiente artículo prevé que la sentencia declarará la extinción de todos los derechos reales, principales o accesorios, desmembracio-

nes, gravámenes o cualquiera otra limitación a la disponibilidad o el uso del bien y ordenará su tradición a favor del Estado, a través de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas –SECCATID–.

Si los bienes fueren muebles o moneda, y aún no estuvieren sequestrados a disposición de la SECCATID, o si estuvieren embargados en la cuenta de una entidad financiera, en la sentencia se ordenará que se le haga entrega inmediata de los mismos o que se consignen a su disposición los valores dichos. Si se tratare de bienes incorporados a un título, se ordenará la anulación del mismo y la expedición de uno nuevo a nombre de la SECCATID.

Si en la sentencia se reconocieren los derechos de un acreedor prendario o hipotecario, la SECCATID procederá a su venta o subasta, y pagará el crédito en los términos que en la sentencia se indique.

4. Marco jurídico internacional contra la delincuencia organizada

Los Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente se celebran cada cinco años desde 1955 de acuerdo con la resolución de la Asamblea General del 1 de diciembre 1950 (el primer Congreso fue en Ginebra en 1955 y los posteriores han sido: Londres 1960; Estocolmo 1965; Kyoto 1970; Ginebra 1975; Caracas 1980; Milán 1985; La Habana 1990; El Cairo 1995, Viena 2000 y el último fue el decimoprimer en la ciudad de Bangkok en 2005). Los congresos han propiciado la realización de estudios orientados hacia la prevención del delito y la prestación de asistencia técnica, y han alentado a los gobiernos y a los profesionales a intercambiar experiencias y conocimientos especializados, dando lugar a la formulación y aprobación de directrices internacionales. Los Congresos pretenden fomentar enfoques innovadores que permitan la aplicación de métodos más eficaces en la prevención de la delincuencia.

En dichos Congresos se ha reconocido que los grupos delictivos explotan fenómenos contemporáneos como la globalización, donde millones de ciudadanos de todo el mundo son víctimas de sus operaciones. El impacto negativo de estos grupos en las sociedades pone en

peligro la seguridad nacional y la estabilidad social y acentúa que los gobiernos no podrán solucionar adecuadamente estos nuevos problemas que surgen si actúan aisladamente o a través de las formas tradicionales de cooperación internacional en materia de prevención del delito. Al comenzar el siglo, la creación y el mantenimiento de un marco viable de lucha conjunta contra la delincuencia transnacional se consideraba como un reto importante al que se enfrentaba la comunidad internacional; sin embargo, no hay que perder de vista a la delincuencia nacional, ya que:

...la mayor parte de la delincuencia nacional o interna de los países es el semillero para el desarrollo de la delincuencia internacional. Cuando la criminalidad interna logra la formación de redes eficientes, constituye un importante soporte para las actividades delictivas internacionales organizadas y de inmediato aparecen las relaciones entre ambas.⁷⁰

Una muestra de ello es que los cárteles de droga mexicanos, primeramente estuvieron al servicio de sus similares colombianos, y ahora, luchan por su supremacía y están en posibilidades de imponer condiciones. Por lo que hay que impedir que los grupos criminales alcancen su desarrollo pleno para alcanzar su internacionalización, y, para ello, hay que implementar medidas preventivas adecuadas. La Organización de las Naciones Unidas señala que son varios los órganos del Estado así como fases o momentos los que se necesitan para lograr que la prevención dé un resultado positivo.⁷¹

Hay que ser conscientes, de que, a pesar de dividir metodológicamente, no podemos separar a la delincuencia organizada nacional de la transnacional, ni en sus implicaciones ni en las formas de combatirlas; por tal motivo, es necesario tener presentes las convenciones internacionales en que México es parte, pues constituyen ordenamientos vigentes para el país y que debemos cumplir para participar en el esfuerzo internacional o mundial contra esta criminalidad, tomando en cuenta una realidad que Ferrajoli describe así:

⁷⁰ Emma Mendoza Bremauntz, *La Globalización de la Delincuencia. Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Academia Nacional de Seguridad Pública, 2000, p. 37.

⁷¹ <<http://www.un.org/spanish/conferences/Xcongreso/infobas.htm>>.

Gran parte de los temas clásicos de la política interior se han convertido en temas de política exterior o, mejor, internacional: no sólo el comercio y las finanzas, sino también las cuestiones relacionadas con el trabajo, la seguridad contra el crimen organizado, la justicia, la defensa del medio ambiente y la salud, las cuales ya no pueden enfrentarse de manera seria, si no es con políticas coordinadas y concertadas en el nivel supraestatal.⁷²

La Convención de Milán

En septiembre de 1985 se celebró en la ciudad de Milán, el séptimo Congreso Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, denominado; “Nuevas dimensiones de la criminalidad y de la prevención del delito en el contexto del desarrollo: desafíos para el futuro”, los participantes en el Congreso destacaron que las fronteras nacionales habían dejado de representar una barrera eficaz contra el crimen aprovechando las discrepancias entre las legislaciones de los diversos países, y que planteaba una grave amenaza a escala mundial la delincuencia organizada por el grado notable de impunidad. Reconociendo las dimensiones internacionales de la delincuencia y la necesidad de una respuesta concertada por parte de la comunidad internacional, el Congreso aprobó el Plan de Acción de Milán, el 28 de noviembre, que preveía una importante función de las Naciones Unidas para fomentar la cooperación multilateral en la lucha contra la delincuencia organizada,⁷³ en el que destacan, entre otros, los puntos generales siguientes:

- La lucha contra el terrorismo mediante la cooperación internacional.
- Acciones contundentes para acabar con los efectos destructivos del narcotráfico y el uso indebido de drogas.
- Recomendar una lucha más efectiva contra la delincuencia organizada y el respeto de los derechos humanos; Y específicamente:

⁷² Luigi Ferrajoli, “Por una esfera pública de mundo”, en *Teoría Política 2002*, trad. Corina Yturbe, *Configuraciones*, num. 14, primavera-verano, México, 2004, p. 5

⁷³ *Boletín de Información*. Prevención del delito y justicia penal. Naciones Unidas, Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Organizada, Nápoles, 21 a 23 de noviembre de 1994, núms. 26 y 27, p. 4.

La tipificación de nuevas formas delictivas:

- Reglamentación de la pérdida de bienes adquiridos ilegalmente.
- Operación efectiva de las leyes de extradición.
- Organización de campañas para sensibilizar a la población de acerca del peligro del abuso de estupefacientes.
- Modernización y equipamiento de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y ampliación de sus facultades legales.
- Revisión de la legislación concerniente a la tributación y al secreto bancario, en la transferencia de fondos hacia o desde el exterior, para detectar el lavado de dinero.⁷⁴

Convención de Viena

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias Psicotrópicas, más conocida como “Convención de Viena”, se llevó a cabo en dicha ciudad el 20 de diciembre de 1988. México la suscribió el 16 de febrero de 1989, fue aprobada por el Senado el 30 de noviembre de 1989, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1990, y ratificada el 11 de abril de 1990, entrando en vigor a partir del 11 de noviembre de 1990.

En la conferencia participaron 138 Estados, y se aprobó un plan amplio y multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas; una declaración que comprometía a los participantes a tomar medidas internacionales drásticas contra el uso indebido y tráfico de drogas, fortaleciendo la acción y cooperación a fin de lograr una sociedad libre de drogas.

Se recomiendan las medidas prácticas que deben ser adoptadas por los gobiernos y organizaciones para prevenir y reducir la demanda, controlar la oferta y el tráfico ilícito, y para promover las políticas eficaces para el tratamiento y rehabilitación de las personas afectas a las drogas.⁷⁵

⁷⁴ José Jesús Borjón Nieto, *Cooperación Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. p. 135.

⁷⁵ Lucinda Villarreal Corrales, *La cooperación internacional en materia penal*, México, PAC, 1997, p. 34.

Anteriormente la Organización de Naciones Unidas ya había dado pasos en la lucha contra el tráfico de drogas, como lo fueron; la Convención Única sobre estupefacientes, de Nueva York en 1965, o la Convención de sustancias psicotrópicas de 1971; sin embargo, la Convención de Viena, tuvo una influencia real en los ordenamientos nacionales en la lucha contra el lavado de dinero, ya que se establece que para combatir al narcotráfico, la medida más eficiente será privar a las personas dedicadas a este delito en particular, de los productos y beneficios de sus actividades ilícitas, eliminando así su principal incentivo, que es el acaudalar ganancias.

Esta Convención consta de 34 artículos sobre rastreo, congelación y confiscación de los beneficios y bienes derivados del tráfico de drogas, asimismo señala que los tribunales están autorizados para acceder a los registros bancarios, financieros y comerciales o a su decomiso, también prohíbe el asilo a los traficantes de drogas, en particular mediante disposiciones relativas a la extradición, señalando de vital importancia la asistencia jurídica y de información necesaria entre los Estados Parte y la misma transferencia de actuaciones en procesos penales.

Los principales resolutivos de esta Convención son:

1. El compromiso de los Estados Parte para adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para integrar en sus ordenamientos jurídicos las medidas previstas en la Convención, y como consecuencia de ello se legisla a efecto de contemplar en el artículo 400 bis del Código Penal Federal el delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.
2. Establecer como delitos las conductas prohibidas en la Convención.
3. La advertencia que todas las normas relativas al lavado de dinero se referían exclusivamente a los capitales procedentes del narcotráfico, por lo que deberían extenderlas a otras actividades ilícitas.
4. Se pide a las partes que establezcan un plazo prolongado de prescripción, ampliable incluso en los supuestos en que el presunto delincuente hubiese eludido la acción de la justicia.

Hay opiniones que mencionan que pesar de los esfuerzos realizados para dar cumplimiento a los compromisos asumidos, hasta la fecha aún quedan muchas dudas respecto a la eficacia de esta Convención, e incluso del Programa de fiscalización del tráfico de drogas (1990), que ha parecido a muchos países demasiado exigente y poco sensible a nuevas propuestas para atacar el problema a fondo, de manera integral y global.⁷⁶

Al respecto nosotros sólo podemos estar de acuerdo en parte, ya que por seguir existiendo y seguir expandiéndose los delitos que se persiguen con la Convención, no podemos dejar de reconocer que hay fallas, pero también hay que reconocer que hay avances en las formas de combate, ahora imaginemos cual sería la situación actual si no se hubieran empezado a aplicar estas medidas con la anterioridad señalada.

Convención de Palermo

Esta Convención tuvo como antecedente el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se llevó a cabo en Viena, del 10 a 17 de abril de 2000, donde se redactó la “Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: frente a los retos del siglo XXI”, que la Asamblea General hizo suya en la resolución 55/59 de 4 de diciembre de 2000, por medio de la cual los Estados Miembros aceptaron, que estaban preocupados por el impacto de la delincuencia organizada transnacional, igual que estaban convencidos de la necesidad de contar con programas adecuados de prevención y readaptación, como parte fundamental de una estrategia eficaz de control del delito, y de que esos programas deben tomar en cuenta los factores sociales y económicos que pueden hacer a las personas más vulnerables y propensas para incurrir en conductas delictivas, y, con la determinación de adoptar medidas concertadas más eficaces, en un espíritu de cooperación, a fin de combatir los problemas de la delincuencia mundial, realizaron, entre otras, las declaraciones siguientes:

⁷⁶ José Jesús Borjón Nieto, *Cooperación Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, p.

- Reafirmar las metas de las Naciones Unidas en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal; en particular, la reducción de la delincuencia, una aplicación de la ley y administración de la justicia más eficientes y eficaces, así como el respeto de los derechos humanos.
- Subrayar la responsabilidad de establecer y mantener un sistema de justicia penal equitativo, responsable, ético y eficiente; Reconocer la necesidad de una coordinación y cooperación más estrechas entre los Estados, en la lucha contra el problema de la delincuencia mundial.
- Comprometerse a reforzar la cooperación internacional contra la delincuencia organizada, promoviendo el crecimiento y el desarrollo sostenible, tratando de erradicar la pobreza y el desempleo;
- Establecer formas más eficaces de colaboración para erradicar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, así como el tráfico ilícito de migrantes;
- Aumentar la cooperación internacional y la asistencia judicial recíproca, a fin de actuar contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego;
- Intensificar las medidas internacionales contra la corrupción, sobre la base de la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno;
- Recordar que la lucha contra el blanqueo de dinero y la economía delictiva, es un elemento esencial de las estrategias para combatir la delincuencia organizada;
- Reconocer que los niños y adolescentes en circunstancias difíciles, corren a menudo el riesgo de convertirse en delincuentes o de caer fácilmente en las redes de los grupos delictivos; y, conscientes de lo anterior, comprometerse a adoptar medidas de lucha para prevenir este fenómeno, incluyendo disposiciones relativas a la justicia de adolescentes;

Convención de Mérida (contra la corrupción)

La corrupción es un mal que no es ajeno a ningún país en el mundo y que facilita el desarrollo de actividades criminales; sin embargo,

tenemos qué empezar a reconocer que no sólo existe la corrupción en el sector público, sino también en el privado. Aunque en el primer caso se pueden dar alianzas con la delincuencia, y por el momento es el que nos interesa:

Ya que es una de las amenazas más peligrosas para la calidad de vida en el mundo contemporáneo es al mismo tiempo vieja y nueva. Se trata de la colaboración del *establishment* político con el hampa: el nexo político-criminal (NPC). Esta activa asociación socava cada vez más el imperio de la ley, los derechos humanos y el desarrollo económico en muchas partes del mundo.⁷⁷

El primer antecedente internacional en la lucha contra la corrupción, fue en 1977 en Estados Unidos, con la *Foreing Corrupt Practices Act*, por medio de la cual urgían a los demás países a sancionar la corrupción en el ámbito comercial.

Otros instrumentos internacionales, anteriores a la Convención contra la Corrupción celebrada en México en 2003, son:

- ❖ La Convención de la Unión Europea sobre la Protección de los Intereses Financieros de la Unión Europea y sus dos protocolos (acerca de la corrupción pública), de 1995.
- ❖ La Convención Interamericana contra la Corrupción, de 1996.
- ❖ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de 1997.
- ❖ La Convención de la Unión Europea para la lucha contra el Cohecho de Funcionarios de la Comunidad Europea o de Funcionarios de los Estados miembros, de 1997.
- ❖ Las Disposiciones comunes de la Unión Europea contra la Corrupción en el Sector Privado, de 1998.
- ❖ La Convención Jurídico-Civil y Penal contra la Corrupción del Consejo de Europa, de 1999.⁹⁷

Se estima actualmente que la corrupción afecta la economía de los Estados, arruina el libre comercio y ahuyenta a los inversionistas. Según un estudio del Banco Mundial, más de 60 naciones en desarrollo califican a la corrupción como el mayor obstáculo para que sus países

⁷⁷ Roy Godson, “El nexo político-criminal y la seguridad global”, en *Delincuencia Organizada*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003, p. 37.

se desarrollen y crezcan económicamente; asimismo, señala que el pago de sobornos a los funcionarios públicos representa un alto costo para las empresas, lo que las mueve a declarar a las autoridades menores ventas, costos y nómina, para pagar menos impuestos.

Por supuesto que el Estado pierde una cantidad sustancial de sus ingresos y las personas de ingresos medios tienen que pagar mayores impuestos para generarle al Estado mayores recursos y las personas que reciben menores ingresos se ven afectadas por la reducción de beneficios sociales.

La delincuencia organizada usa la corrupción para aumentar su participación en los mercados ilegales al comprar la protección de las autoridades y “ordenar” la persecución de sus competidores. Por otra parte permite a las organizaciones de delincuentes que actúan mediante la corrupción, cometer ejecuciones o “levantones” y permanecer impunes, creando una situación de inseguridad y de violencia.

Debido a los enormes costos de la corrupción, la Organización de las Naciones Unidas redirigió sus esfuerzos para combatirla, ya que la lucha contra la corrupción se había llevado en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada; sin embargo, debido a la importancia del tema, se empezaron a buscar medios dedicados específicamente a la lucha contra la corrupción, como lo es la Convención que se analiza, en virtud de que:

La verdadera víctima, la sociedad en su conjunto, generalmente no es consciente de las ocasiones puntuales en las que resulta ser la víctima; además, a diferencia de los casos peligrosos relacionados con las drogas, no existe un producto claramente ilícito, como son las drogas, que el ofensor puede tener en su poder.

Uno de los mejores métodos para reducir la corrupción es permitir el acceso a la información, incluso la contable, y establecimiento de un organismo de vigilancia o de auditoría, como lo es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que implementa programas para combatirla en el plano nacional. En el ámbito internacional la lucha contra la corrupción ha sido también impulsada por varios tratados internacionales que fueron aprobados por las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Consejo de Europa, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Estados Americanos (OEA), los cuales buscan reforzar

y armonizar las normas comerciales, ambientales y fiscales para eliminar los resquicios legales que podrían hacer posible la corrupción.

Además, en 1999, el Centro para la Prevención Internacional del Delito puso en marcha un programa mundial contra la corrupción, mediante el cual se está ayudando a los países a evaluar las medidas nacionales contra las prácticas corruptas y a capacitar a los encargados de la adopción de políticas, los jueces, los fiscales, los encargados de hacer cumplir la ley y al sector financiero.

Por otra parte, en la Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales, de 1996, se insta tanto al sector privado como al sector público a cumplir con las leyes y normas de las naciones donde realizan negocios y a tener en cuenta las consecuencias de sus actos sobre el desarrollo económico y social y el medio ambiente. Asimismo, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se tipificaron como delitos los actos de corrupción vinculados con los grupos de delincuencia organizada.

La Asamblea General de la ONU, reconoció en su resolución 55/61 (4 de diciembre de 2000), que sería conveniente contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, que fuera independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y después de siete periodos de sesiones del Comité Especial, entre el 21 de enero de 2002 y el 1 de octubre de 2003,⁷⁸ se terminó el texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁷⁹ aprobado en Mérida, Yucatán el 8 de diciembre de 2003⁸⁰ (a la fecha ha sido firmada por 137 países y ratificada por 37), cuyo preámbulo manifiesta, que los Estados Parte, reconocen la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, así como también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delin-

⁷⁸ <<http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/intro.htm#>>.

⁷⁹ Para ver texto integro buscar en <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/docs/convencion_contra_corrupcion.pdf>.

⁸⁰ México lo ratificó el 20 de julio de 2004. Véase <www.sre.gob.mx/substg/onu/doc.htm>.

cuencia económica, incluido el blanqueo de dinero. A continuación señalamos algunas de las cuestiones más relevantes que aborda:

Finalidad. El objetivo de la Convención es promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, con la cooperación internacional y la asistencia técnica para la recuperación de activos; así como promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Ámbito de aplicación. La Convención se aplicará, de conformidad con sus disposiciones, a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la Convención.

Protección de la soberanía. Los Estados cumplirán sus obligaciones en consonancia con los principios de igualdad soberana e integridad territorial, así como de no intervención en los asuntos internos de otros Estados.

Medidas preventivas. Señala también diversas medidas preventivas, como el establecimiento de códigos de conducta para funcionarios públicos, principalmente en la contratación pública y gestión de la Hacienda Pública. Además de conformidad con los principios fundamentales de cada derecho interno, se adoptarán las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en la administración pública, razón por la cual se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

También se proponen medidas tendientes a evitar la corrupción en el poder judicial, el ministerio público y en el sector privado, mejorando las normas contables y de auditoría; para prevenir los conflictos de intereses, se considera que se deben imponer restricciones a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo.

Conclusiones

Consideraciones generales

1. La creación de la extinción de dominio obedece a un problema, que en la actualidad el Estado mexicano (Federación, Entidades Federativas y Ayuntamientos) está fallando: la seguridad pública.

2. Mediante la extinción de dominio el Estado pretende extinguir determinados bienes a favor del mismo y sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el titular de los mismos; o bien, para quien se ostente como tal por la comisión de los delitos de:

- a) Delincuencia organizada,
- b) Delitos contra la salud,
- c) Secuestro,
- d) Robo de vehículos, y;
- e) Trata de personas.

3. La secuencia que se sigue para declarar extinto el dominio de bienes, o bien, para decretar la improcedencia de la acción, es un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro.

4. Desde una perspectiva jurídica, la figura de extinción de dominio encuentra su fundamento en el artículo 22 de nuestra Carta Magna, dándole así base constitucional a dicha figura.

5. Aunque resulta constitucional la extinción de dominio, ésta es antijurídica ya que, aunque en la Ley Reglamentaria, se establece que en el procedimiento deberá observarse el debido proceso y las garantías de seguridad jurídica, en la práctica resulta que si el titular de un bien o quien se ostente como tal, está preso por la presunta comisión de un delito, además del procedimiento penal, debe defenderse del procedimiento de extinción de dominio.

6. Resulta poco eficiente, en la práctica, el procedimiento de extinción de dominio a nivel Federal, ya que han sido declarados muy pocos bienes a favor del Estado mediante sentencia ejecutoriada.

7. La incidencia delictiva va en aumento, como se señaló en la información que la Procuraduría General de la República nos hizo llegar con base en una solicitud de información que presentamos. Esto quiere decir que ni aún con este instrumento jurídico, como los es la

Ley Federal de Extinción de Dominio, se ha logrado mermar el poder de las organizaciones criminales.

8. La delincuencia organizada, tiene de su lado la deficiente organización del Estado en materia de seguridad pública en los tres niveles de gobierno; ya que como lo explicamos en el capítulo III de esta investigación y con base en distintas notas periodísticas, los sectores de la sociedad están inconformes con la actual estrategia para combatir al crimen.

9. Una muestra del poder que han adquirido las distintas organizaciones del crimen, son los más de treinta mil muertos a lo largo de 2007 a enero de 2011 según cifras oficiales.

10. Sabemos que la extinción de dominio no surgió para resolver totalmente el problema que se vive en el país en materia de seguridad, sin embargo, ésta figura jurídica no ha dado los resultados esperados como nuestros diputados y senadores lo pensaron en la discusión de la reforma penal.

Bibliografía

Andrade Sanchez, Eduardo, *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, UNAM, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

Antony, Serge y Daniel Ripoll, *El combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea*, Procuraduría General de la República, Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México, México, 1996.

Arteaga Nava, Elisur, *Garantías individuales*, México, Oxford, 2009.

Becerra Bautista, José, *EL proceso civil en México*, 19 a. ed., México, Editorial Porrúa, 2006.

Bonesana, Cesar. Marqués de Beccaria. *Tratado de los delitos y de las penas*. Editorial Heliasta S.R.L. Brasil, 1993.

Borjón Nieto, José Jesús. Cooperación Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Bucio Estrada, Rodolfo, *Derecho procesal civil*, México, Porrúa, 2009.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 37^a ed., México, Porrúa, 2004.

- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41a. ed., México, Editorial Porrúa, 2009.
- Cabanellas, Guillermo, Diccionario enciclopédico de derecho usual t. II D-E, 20a. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1981.
- Caciagli, Mario, *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, CEC, Madrid, 1996.
- Carbonell Sánchez, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. ed. 43^a., Ed. Porrúa, México 2002.
- Castillo Soberanes, Miguel Angel. “El mundo penal y el poder del Estado. Breve ensayo sobre criminología, política y dogmática jurídico penal” en *Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez*. Tomo II, 1^a. ed. UNAM, México: 1998.
- Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, 12^a ed., México, Porrúa, 2002.
- Catanzaro, Raimondo. *El delito como empresa. Historia social de la mafia*, Ed. Taurus Humanidades, España, 1992.
- Cuesta Aguado de la, Paz M. *Norma primaria y bien jurídico: su incidencia en la configuración del injusto*. <http://inicia.es/de/paz-en-red/norma32.htm>.
- De la Barreda Solorzano, Luis *Justicia Penal y Derechos Humanos*. Editorial Porrúa, México: 1997.
- Derecho penal mínimo y bienes jurídicos fundamentales*. Traducción del profesor Walter Antillón M., de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Publicado en Internet, en la página <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2005/ferraj05.htm>.
- Ferrajoli, Luigi. “Por una esfera pública de mundo”, (publicado en *Teoría Política* 2002, trad. Corina Yturbe), Configuraciones, num. 14, primavera-verano, México, 2004.
- Fix Fierro, Héctor. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- García Cordero, Fernando, “Reflexiones sobre la Iniciativa de Ley Federal contra la delincuencia organizada”, *Criminalia*, Año LXII, No. 2, México, Mayo-Agosto 1996.
- García Ramírez, Sergio, *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1989.

- García Ramírez, Sergio. *El sistema penal mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Garzón Real, Baltasar, “El tráfico de drogas como instrumento del crimen organizado”, en: *Narco*, Barcelona, 1997.
- Godson, Roy. “El Nexo Político-Criminal y la Seguridad Global”. Delincuencia Organizada, Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 2003.
- Goldstein, Raúl, *Diccionario de derecho penal y criminología*, 3a. ed., Argentina, Astrea, 1993, p.p. 232 y 233.
- González Salas-Campos, Raúl. *La teoría del bien jurídico en el derecho penal*. Perezniето editores, México, 1995.
- Guerrero Agripino, Luis Felipe, *La Delincuencia Organizada*, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, México, 2001.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Diccionario jurídico mexicano D-M, México, Porrúa, 2007, p. 952.
- Islas de González Mariscal, Olga y Miguel Carbonell, *El artículo 22 constitucional y las penas en el Estado de derecho*, México, Instituto de investigaciones jurídicas-UNAM, 2007.
- Lardizabal y Uribe, Manuel de. *Discurso de las penas*. Prólogo de Javier Piña y Palacios. Editorial Porrúa. México: 1982.
- López Betancourt, Eduardo. *Teoría del Delito*. ed. 10ª., Ed. Porrúa, México 2002.
- Mancilla Ovando, Jorge Alberto. *Las garantías individuales y su aplicación en el proceso penal*. Porrúa.
- Mario A. Viera. *Delitos contra la administración de justicia*. Editor, Buenos Aires, República Argentina, 2001.
- Marroquín Zaleta, Jaime Manuel coord., *Extinción de dominio*, 4a. ed., México, Editorial Porrúa, 2009.
- Martínez Morales, Rafael, *Garantías constitucionales*, México, Iure Editores, 2007.
- Mendoza Bremauntz, Emma. *La Globalización de la Delincuencia*. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Academia Nacional de Seguridad Pública, México, 2000.
- Michel Higuera, Ambrosio, *El decomiso*, México, Porrúa, 2001.
- Mommsem, Teodoro. *Derecho penal romano*. Versión castellana de P. Dorado, del título del original en alemán *Romisches Strafrecht*, Leipzig, 1889. Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1991.

- Nader Kuri, Jorge. *Ampliación de la garantía de presunción de inocencia*. Revista Criminalia de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año LXX, No. 2. Mayo-agosto de 2004, México, D.F.
- Núñez Martínez, Ángel, *Nuevo diccionario de derecho penal*, 2a. ed., México, Malej, 2004.
- Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 2000.
- Orientaciones de la política criminal legislativa*. Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, México, 2005.
- Osorio y Nieto, César Augusto, *Delitos contra la salud*, 2a. ed., México, Editorial Porrúa, 2002.
- Páez Olmedo, Sergio. *La fase de la venganza divina y pública*. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial.htm>.
- Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, 28a. ed., México, Editorial Porrúa, 2005.
- Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas, t. I.*, 2 a. ed., México, Editorial Porrúa, 2003.
- Procuraduría General de la República, *La lucha contra el crimen organizado. La experiencia de Giovanni Falcone*, Serie de Conferencias, México, 1995.
- Quinta Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVIII, pág. 243.
- Rodríguez Manzanera, Luis, “La Criminología ante el crimen organizado”, *Criminalia*, Año LXI, No. 2, México, Mayo-Agosto 1995.
- Rodríguez Manzanera. En *Criminología*. Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, México, 1986.
- Roth, Jürgen y Marc Frey, *Europa en las garras de la mafia*, Anaya & Mario Muchnik, Madrid, 1995.
- Roxin, Claus, *Problemas básicos del Derecho Penal*. Reus, Madrid, 1976.
- Saldaña, Quintiliano. Adición al *Tratado de derecho Penal* de Von Litz.
- Seminario “La Convención Contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos”, *Conferencia del Dr. Estuardo Mario Bermúdez Molina*, México, 2002.

- Tratado de derecho penal*. Traducido de la 20ª edición alemana por Luis Jiménez de Asua. Tomo II, cuarta edición, 1999, Editorial Reus, S.A, Madrid, España.
- United Nations, *Report of the Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offender*, A/CONF. 169/16, Nueva York.
- Van Duvne, Petrus C., *Organized Crime and Business Crime-Enterprise in The Nether land*, Crime, Law and Social Change, Dordrech, The Hetherlands, 1993, vo. 19, num. 2, pp. 103-142, en Bunster, Álvaro “La delincuencia organizada ante el derecho”, ABZ, Información y Análisis Jurídicos, México, enero 2002.
- Villarreal Corrales, Lucinda. *La Cooperación Internacional en Materia Penal*. PAC, México, 1997.
- Welzel, Hans, *Derecho penal alemán*, 11ª ed., trad. Juan Bustos Ramírez y Sergio Yáñez Pérez, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1976.

Direcciones electrónicas

- <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/intro.htm#>
- http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/docs/convencion_contra_corrupcion.pdf
- <http://www.sre.gob.mx/substg/onu/doc.htm>
- http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2002/ley_0793_2002.html actualizada al 29 de enero de 2011.
- <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html> actualizada al 24 de enero de 2011.
- http://www.lozavalos.com.pe/alertainformativa/modulos/documentos/descargar.php?id=21_68 actualizada al 31 de enero de 2011.
- http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/GTM_constitucion_politica.pdf actualizada al 1 de febrero de 2011.
- http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/GTM_constitucion_politica.pdf actualizada al 1 de febrero de 2011.
- http://cicig.org/uploads/documents/reforma_institucional/01_Inic_4021.pdf actualizada al 1 de febrero de 2011.

<http://www.un.org/spanish/conferences/Xcongreso/infobas.htm>.
http://cmsstatic.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles186370_constitucion_politica.pdf?binary_rand=1416 actualizada al 24 de enero de 2011.

Enciclopedia jurídica omeba, t. I, Buenos Aires, ed. Driskill, 1986.
Boletín de Información. Prevención del delito y justicia penal. Naciones Unidas, Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Organizada, Nápoles 21 a 23 de Noviembre de 1994. Números 26 y 27.

Ius2004, registro 200,381. Tesis aislada, Materia Penal, Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: I, Mayo de 1995, Tesis: P. IX/95.
<http://www.jornada.unam.mx/2011/09/22/politica/016n1pol>

3. EL ESFUERZO INSTITUCIONAL

3.1. Iniciativa del presidente Felipe Calderón Hinojosa

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales

Cámara de Origen: Cámara de Senadores

Fecha: 2011-04-14

Status: Pendiente de dictamen en comisiones

CONTENIDO

C. PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN,
Presente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Estado mexicano, en particular la sociedad y el gobierno, está haciendo grandes esfuerzos para enfrentar a las organizaciones delictivas y recuperar la seguridad pública.

Estoy consciente y convencido del compromiso que, como Presidente de la República, asumí para responder a una de las principales preocupaciones de la población: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos en nuestro país, que es el hogar de todos.

Uno de los objetivos prioritarios y estratégicos del gobierno a mi cargo está dirigido a construir un México más seguro, un México de leyes; un país en el que los ciudadanos recuperen la confianza en sus policías, en sus jueces y en sus ministerios públicos; no por ingenuidad o buena fe, sino porque hay quienes están realizando un proceso de verdadera depuración y fortalecimiento institucional y porque están actuando, precisamente, en el sentido de confrontar a los criminales y llevarlos ante la justicia, con todos los riesgos que ello ha implicado para la integridad de dichos servidores públicos y la de sus familias.

Los inaceptables hechos que cotidianamente está sufriendo la sociedad obligan a todo el Estado a asumir con seriedad, desde cada uno de nuestros ámbitos, las funciones que nos corresponde. Todos los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial tenemos una enorme responsabilidad en este esfuerzo de recuperar la confianza de la sociedad en sus instituciones.

Los hechos y la opinión de la sociedad en general nos indican que aún nos falta mucho por realizar, por ello, he convocado reiteradamente a todas las instituciones públicas a redoblar los esfuerzos para garantizar la seguridad e integridad de todos los habitantes de nuestro país y a la sociedad en general le reafirmo mi compromiso para que la seguridad pública forme parte de la agenda de todos los días de mi administración.

Durante los Diálogos por la Seguridad se realizó un intercambio de propuestas, abierto, plural, incluyente, en el que los principales actores políticos, económicos y sociales del país expresaron con absoluta libertad su preocupación y perspectiva sobre el fenómeno delictivo en el territorio nacional, así como sus propuestas para enfrentarlo. Tal preocupación y propuestas se deben traducir en acuerdos y acciones para fortalecer a las instituciones responsables de garantizar la seguridad y tranquilidad de los habitantes de nuestro país.

Un punto clave consiste en reducir la acción de las organizaciones delictivas contra la población, mediante el fortalecimiento del marco

jurídico de la autoridad del Estado y la recomposición del tejido social, cuyas deficiencias son campo propicio para la expansión de la delincuencia.

La seguridad pública debe ser abordada al margen de las diferencias partidistas como un asunto de primera importancia en la agenda nacional, ya que cada crimen que se comete no sólo afecta a las víctimas, sino a la sociedad en general.

Las exigencias de la sociedad para poner un alto a la delincuencia y garantizar la seguridad pública requieren de respuestas contundentes de las autoridades de todos los órdenes de gobierno.

Algunas de nuestras leyes han sido rebasadas por la complejidad del fenómeno delictivo. Es necesario de reformar el marco jurídico y adecuarlo a las nuevas realidades; ya que, de no hacerlo, el incremento de la impunidad generará que la delincuencia prolifere aún más.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara; representa el compromiso que el Gobierno Federal tiene para con los ciudadanos, entre los que se encuentra el de establecer como uno de sus objetivos nacionales garantizar la seguridad, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, además de asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.

En este contexto, someto a consideración de la soberanía del Honorable Congreso de la Unión una propuesta de reformas que fortalecerán las capacidades de nuestras instituciones de seguridad pública para garantizar una mayor efectividad en su operación; para que, en el marco que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la detención, proceso y sanción de los delincuentes sea mucho más ágil y respetuosa de los derechos de las personas.

La iniciativa de reforma propone dotar de nuevos y mejores instrumentos jurídicos al Estado en su tarea de garantizar la seguridad pública en dos grandes rubros: persecución y sanción de quienes facilitan o promueven el funcionamiento de cadenas delictivas y, por otro lado, pero en forma complementaria, reforzar los mecanismos para poder imputar la responsabilidad penal a personas jurídicas de naturaleza privada.

A. Combate a las conductas que facilitan o promueven el funcionamiento de cadenas delictivas.

Al investigar y procesar conductas ilícitas realizadas por la delincuencia organizada o asociaciones delictivas, el Estado Mexicano ha detectado que han venido desarrollando nuevas formas de crecimiento y expansión; las cuales no se reflejan en el crecimiento de las estructuras que las integran, al generar vínculos con personas físicas y jurídicas con personalidad jurídica distinta a ellas, que coadyuvan mediante la realización de diversas acciones que, vistas aisladamente, revisten una apariencia ajena a la delictiva, pero que en realidad confluyen en la aportación de elementos para la comisión de los delitos.

Estas prácticas se realizan a través de la intervención de grupos de sujetos en las actividades delictivas que logran diluir la responsabilidad penal de su participación al realizar solamente actos que preparan o facilitan la comisión de un delito, pero que, por sí solos, carecen de relevancia para el derecho penal.

En concreto se apoyan de individuos que, sin formar parte de su organización, facilitan o ayudan en sus propósitos mediante la realización de conductas aparentemente lícitas o abiertamente ilícitas que, por los efectos que producen, constituyen formas idóneas que permiten el despliegue de la actividad delictiva de la organización criminal.

Esta situación cobra importancia dado que las acciones que preceden a la comisión de un delito grave, de conformidad con el régimen vigente, no son consideradas como delictivas o que, a pesar de este carácter, no es jurídicamente posible vincularlas a la actividad de la organización de delincuencia organizada o asociación delictuosa que resulte beneficiada.

La presente iniciativa reconoce nuevos grados de participación en la comisión de delitos, cuyo eje está en el conocimiento o en la posibilidad de conocer que con su ejecución se generan las condiciones propicias para que las cadenas delictivas realicen su actividad en un espacio de impunidad.

En términos del artículo 2° de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, una organización de esta naturaleza se crea con el objeto de realizar en forma permanente o reiterada conductas que por sí o unidas a otras tienen como fin o resultado cometer determinados delitos, de forma tal que, el actuar de cualquiera de sus integrantes permite, facilita o se encuentra encaminado a cumplir con el fin de la or-

ganización, el cual se traduce en delinquir. En este tenor, se amplía el régimen de imputación de un delito bajo la modalidad de participación, para cualquiera de los integrantes de la delincuencia organizada respecto de los delitos cometidos por otro de sus miembros, tomando en consideración que las funciones que desempeña cualquiera de éstos permiten el funcionamiento adecuado de la organización.

Esta nueva construcción jurídico-penal tiene su base en que la suma de las aportaciones individuales puede producir condiciones óptimas para que la delincuencia organizada o las asociaciones delictivas logren la consecución de sus objetivos.

La regulación actual de la autoría y participación en los delitos, basada en la autoría mediata, coautoría e inducción privilegia los aportes individuales y no se ocupa de los efectos que generan la realización de esas conductas aisladas.

En este sentido, se propone sancionar penalmente toda conducta que implique un apoyo o colaboración a organizaciones de delincuencia organizada o asociaciones delictuosas; que tal conducta pueda ser consideradas como parte de una cadena delictiva, aún cuando los individuos que no sean integrantes de ellas, pero faciliten con sus actos el desarrollo de dichas organizaciones delictivas.

Asimismo, se pretende establecer la posibilidad de que los delitos cometidos por una asociación delictiva o de delincuencia organizada puedan imputarse a cualquiera de sus integrantes, aun cuando no hayan participado directamente en su comisión. Esto encuentra su justificación dado que la identificación y grado de pertenencia de un sujeto a un grupo delictivo lo dota de un cúmulo de beneficios que le permiten desenvolverse con el notorio respaldo de dicha organización.

La sola identificación de la pertenencia de un individuo a la delincuencia organizada o asociación delictiva genera en la sociedad intimidación y zozobra, lo que le permite una actuación soportada por la capacidad de violencia y agresión desplegada por la organización a la que pertenece.

Por tal motivo, es jurídicamente viable imputar, en grado de partícipe, a un integrante de la delincuencia organizada los delitos cometidos por cualquiera de sus miembros, cuando sus actos permitan el funcionamiento de la organización a la que pertenecen, además de que, la pertenencia a un grupo delictivo implica el conocimiento, por

parte de sus integrantes, de los fines de aquél, por ende, los actos realizados por cualquiera de sus integrantes se encuentran encaminados y vinculados al funcionamiento y cumplimiento del objetivo de dicha organización.

A. Creación de nuevas formas de participación del delito

La intención con la que se realizan conductas que se encuentran tipificadas como delito en nuestro sistema jurídico tiene hoy en día un papel indispensable para la determinación de la responsabilidad penal. La presente iniciativa propone reconocer en el elemento cognitivo del actuar de una persona la base sólida para establecer una nueva forma de participación delictiva en el Código Penal Federal; de esta forma, se podrá llevar al ámbito penal aquellos actos que carezcan del elemento volitivo de pretender un resultado específico pero que, de manera concatenada a otras conductas, resultan idóneas para producir o facilitar un delito.

Se propone sancionar por la vía penal a aquellos sujetos que actúan produciendo o facilitando el delito sin la intención directa de cometerlo, cuando por cualquier medio tengan conocimiento o posibilidad de conocer que su actuación concatenada a otras conductas individuales o de grupo es idónea para que se realice.

La iniciativa que se presenta también propone que se permita exigir la responsabilidad penal a los sujetos que intervengan en la producción de un resultado que, de forma directa o indirecta, beneficie de alguna forma a las organizaciones de delincuencia organizada o asociación delictiva en la comisión de delitos, cuando esta conducta esté ligada a otras de modo que resultan ser el medio eficaz e ideal para facilitar o contribuir a la comisión de los delitos representativos de la delincuencia organizada.

Lo anterior, permitirá responsabilizar penalmente a todos los miembros de una cadena delictiva de los ilícitos cometidos por alguno a algunos de sus integrantes, cuando redunden en beneficio de una organización de delincuencia organizada o asociación delictuosa y, por ende, de quienes la conforman, incorporando al orden jurídico nacional la figura de injusto colectivo, que consiste en la posibilidad de imputar la responsabilidad penal para aquellos que de alguna forma participan o se benefician de los ilícitos del colectivo del que forman parte.

En este mismo sentido, se sancionaría a los que no participen en su ejecución, y permitan o contribuyan al funcionamiento de la delincuencia organizada o asociación delictuosa a la que pertenece el sujeto que lo cometió, siempre que conozca su naturaleza, toda vez que su actuación permite a los integrantes de dichas organizaciones llevar a cabo los delitos.

I. Nuevos tipos penales

Han surgido conductas que, financiadas por la delincuencia, son realizadas por individuos que tienen como fin la generación de inteligencia sobre la actuación de las autoridades encargadas de la seguridad pública.

Generalmente son efectuadas por gente joven, en su mayoría menores de edad, o por quienes se posicionan en lugares estratégicos como intersecciones de avenidas, camellones, gasolineras, lugares aledaños a las instituciones de seguridad pública y a los cuarteles de las fuerzas federales, para informar a miembros de una cadena delictiva de las actividades que realizan las fuerzas del orden, mediante el empleo de radios y celulares, entre otros.

Es preocupante reconocer que algunos integrantes de las instituciones de seguridad pública se ven involucrados en actos que alertan a las organizaciones delictivas de la presencia de fuerzas federales o militares mediante el empleo de sirenas o equipos de radiocomunicación, simulando brindarles apoyo y acercándose a éstas para obtener información.

Por lo anterior, se plantea la creación de dos nuevos tipos penales que recogen las hipótesis citadas, así como una agravante:

1. Confabulación. La resolución de cometer un injusto penal que beneficie a la delincuencia y se definen sus medios de comisión.
2. Facilitación Delictiva. Quien acecha o vigila a los integrantes de las fuerzas armadas, instituciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia y ejecución de sanciones penales para obtener información de sus operaciones con objeto de informar tales movimientos u operaciones a integrantes de una organización delictiva, o cuando con ello se inhiba o afecte

el cumplimiento de las atribuciones y obligaciones de dichas instituciones.

A quien en forma dolosa transmita o transfiera la información a que se refiere el párrafo anterior a integrantes de una organización delictiva, o cuando con la transmisión o transferencia de la información en forma dolosa se inhiba o afecte el cumplimiento de las atribuciones y obligaciones de las instituciones referidas.

Así como quien facilita, ayuda, colabora, entrega información a otra para la comisión de un delito aunque éste no se ejecute.

3. Sujetos vinculados a la delincuencia organizada o a una asociación delictuosa. El que sin ser miembro de éstas, realiza una conducta típica dolosa que no se encuentre exceptuada en el mismo tipo penal, de la que se desprenda un beneficio para la delincuencia organizada o asociación delictuosa, incrementando la pena que le pudiera corresponder.

Lo anterior, permitirá al Estado mexicano el sustento legal para sancionar conductas que hoy en día no son consideradas como delito, pero que transgreden bienes jurídicos protegidos como el de la seguridad pública.

II. Beneficios del inculpado durante el proceso penal y en la ejecución de sentencia

Se prevén mecanismos por los cuales puede o no otorgársele beneficios determinados en Código Penal, a los individuos que estén involucrados en cualquiera de las conductas previstas en los tipos penales, sus agravantes o en alguna de las formas de participación que se proponen, siempre y cuando aporten información eficaz que sea útil a la autoridad para integrar una averiguación previa o procesar a integrantes de organizaciones de delincuencia organizada o asociación delictuosa.

Con el fin de fortalecer la aplicación de los nuevos tipos penales se propone restringir el otorgamiento de beneficios relativos a la sustitución de la pena, libertad preparatoria y condena condicional, en las hipótesis de confabulación, facilitación delictiva y sujeto vinculado.

III. Facultad de atracción entre la Federación y las entidades federativas

Se requiere dotar a la Federación de un marco jurídico que le de sustento a una mayor participación a las autoridades de seguridad pública, cuando los actos que los sujetos vinculados realicen constituyan delitos del fuero común, mediante la ampliación de las hipótesis previstas en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales.

B. Responsabilidad penal de las personas jurídicas

La utilización de personas jurídicas de naturaleza privada para la comisión de delitos actualmente afecta y daña gravemente a la sociedad mexicana, por lo que es necesario actualizar el régimen de responsabilidad penal al que pueden ser sujetas, para evitar su impunidad.

Para tal efecto, resulta necesario modificar las disposiciones legales relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, además de establecer un catálogo de delitos de los que podrán ser sujetos y de la posibilidad de sujetarlos a un procedimiento del orden penal.

Aún y cuando nuestro código sustantivo dispone que las personas jurídicas serían responsables de las actividades ilícitas que fueran cometidas a nombre, bajo su amparo o en beneficio de ella, actualmente resulta inaplicable por la dificultad de vincular la acción de un individuo con la responsabilidad de las personas jurídicas respecto de la posible comisión, por el primero, de algún delito.

I. Régimen de responsabilidad penal para personas jurídicas de naturaleza privada

Para el caso de que los representantes de una persona jurídica realicen a nombre o bajo el amparo de aquélla y en su beneficio, los , con independencia de la responsabilidad personal de quien materializa el hecho delictivo, se propone hacer responsable penalmente al ente jurídico que representan, atendiendo al hecho de que éstos gozan de derechos y obligaciones y también pueden ser objeto de regulación penal.

Con lo anterior, además, se dará cumplimiento a uno de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano en los instrumentos internacionales siguientes:

- a) La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como la “Convención de Palermo”, la cual establece que los Estados Parte deben incluir, en sus legislaciones, mecanismos de responsabilidad penal para las personas jurídicas que participen en la comisión de algún ilícito.
- b) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, “Convención de Mérida”, que dispone en su artículo 26 la obligación de los Estados parte para adoptar medidas necesarias, a fin de establecer la responsabilidad de personas jurídicas por su participación en delitos tipificados y, en particular, aquéllos que tienen por objeto disuadir la corrupción pública o privada, tales como el cohecho, tráfico de influencia, encubrimiento y fraude, dando pauta a que dicha responsabilidad podrá ser de índole penal, sin perjuicio de la correspondiente a las personas físicas que hayan cometido los delitos, debiendo velar por la imposición de sanciones penales, proporcionadas y disuasivas, incluidas sanciones monetarias.
- c) La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCDE), la cual en sus artículos 2 y 3 dispone lo relativo a la responsabilidad de personas morales y el régimen de sanciones a las que deben ser acreedoras.

Es importante mencionar que el Código Civil Federal aún y cuando les da una denominación de personas morales, éstas no dejan de lado su aspecto jurídico, tan es así que en los instrumentos internacionales citados se les refiere como personas jurídicas, ya que es el término reconocido por la comunidad internacional.

La iniciativa de mérito pretende reforzar este aspecto a través de una reforma al artículo 11 del Código Penal Federal.

II. Catálogo de delitos aplicables

Con el objeto de brindar certeza jurídica a las personas jurídicas en el desarrollo de sus actividades y evitar una afectación mayor en el funcionamiento de dichas personas, es necesario establecer un catálogo de delitos por los cuales podrán ser sujetas de responsabilidad pe-

nal, cuando el ilícito sea realizado a nombre, o bajo su amparo, y en su beneficio, logrando con ello, sancionar aquellos usos corporativos en los que se lleva a cabo la práctica habitual de conductas ilícitas en el desarrollo de sus actividades.

III. Catálogo de penas aplicables a personas jurídicas de naturaleza privada

Resulta indispensable actualizar el catálogo de penas, en virtud de que las previstas en nuestra legislación penal vigente no cumplen con las expectativas de poder de sancionar a las personas jurídicas de naturaleza privada que resulten responsables de la comisión o participación de un delito, es por ello que se propone distinguir cuáles son las sanciones que serán aplicadas a las personas físicas y a las jurídicas de naturaleza privada, siendo en el caso que nos ocupa las siguientes:

1. Sanción Pecuniaria. La imposición de una multa en términos del tipo penal correspondiente, o bien, cuando éste no lo establezca con base en la fórmula propuesta en la presente iniciativa.
2. Inhabilitación Temporal. La suspensión de derechos para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebración de contratos con el sector público.
3. Decomiso. La pérdida de los bienes instrumento, objeto y producto del delito o de bienes cuyo valor sea equivalente cuando éstos han desaparecido.
4. Publicación de la Sentencia. Hacer pública la sanción a la que se hizo acreedora por la responsabilidad penal que le haya sido comprobada, en el Diario Oficial de la Federación u otro diario de circulación nacional.

Dichas sanciones no pretenden generar incertidumbre en el funcionamiento o impacto económico de la persona jurídica, tal es el caso de las instituciones que integran el sistema financiero para las cuales se prevé que, tratándose de instituciones de banca múltiple, se deberá evitar en todo momento que con el decomiso se afecte al público usuario, al sistema financiero o al sistema de pagos, con el fin de evitar un posible desequilibrio en el sector o una afectación generali-

zada en la economía nacional, con lo que se demuestra que las sanciones únicamente buscan el estricto apego a un estado de derecho.

IV. Atenuante de responsabilidad penal

No sólo se propone establecer un catálogo de delitos y de penas que pudieran ser aplicadas a las personas jurídicas de naturaleza privada, sino que además, se prevén mecanismos que atenúen la responsabilidad penal de la persona jurídica, siempre y cuando:

- a. Colaboren con las autoridades para el esclarecimiento de los hechos o, en su caso, para la localización y presentación de los probables responsables de la comisión del ilícito que realizaron, o
- b. Cuenten con un órgano de control que vigile el apego al marco legal que le es aplicable, el cumplimiento de sus políticas internas y de prevención de los delitos, ya que la acción del individuo puede escapar a la voluntad de la persona jurídica.

Estas circunstancias se proponen por considerar que no le imponen mayor obligación a las personas jurídicas que el cumplir con lo establecido para su correcto funcionamiento.

V. Procedimiento relativo a personas jurídicas de naturaleza privada

Para poder llevar a cabo las acciones a las que se ha hecho referencia y con las cuales las autoridades podrán contar con mejores herramientas que les permitan acreditar la probable responsabilidad de la persona jurídica de naturaleza privada, es necesario prever un procedimiento complementario al existente, mediante el cual, se adicione el Título Décimo Cuarto al Código Federal de Procedimientos Penales, a efecto de que la autoridad correspondiente ejercite acción penal por las conductas ilícitas que hayan sido cometidas por las referidas personas jurídicas, sin dejar de observar los derechos que les asisten para garantizar una defensa adecuada.

Lo anterior, permitirá al Ministerio Público al momento en que se actualice el ejercicio de la acción penal en contra de las personas que se refiere este apartado, que cuente con el fundamento legal que dé justificación a la intervención del Estado en la aplicación del derecho punitivo.

Queremos un México libre de criminalidad y delincuencia, un México limpio, un México fuerte, más seguro, donde verdaderamente impere la ley y ésta se haga cumplir sin distingos.

Por lo expuesto y con fundamento en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

PRIMERO. Se reforman el artículo 11; las fracciones VII, VIII y el último párrafo del artículo 13; el artículo 24 para integrar los numerales 1 a 19 en un apartado A; el artículo 64 Bis, el párrafo último del artículo 70; el inciso k) y l) de la fracción I del artículo 85; el inciso b) de la fracción I del artículo 90; se adicionan el artículo 11 Bis; las fracciones IX, X, XI y XII del artículo 13; al artículo 24 un apartado B con sus numerales 1 a 4; el Capítulo XII con su artículo 50 Ter; 54 Bis; 54 Ter; el Capítulo VII con su artículo 76 Bis; un inciso m) a la fracción I del artículo 85, y un Capítulo V con su artículo 164 Ter ; un Capítulo VI con su artículo 164 Quater y un Capítulo VII con sus artículos 164 Quintus y 164 Sextus, y se deroga el numeral 16 del artículo 24, todos del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 11. Las personas jurídicas de naturaleza privada, serán responsables de los delitos que se cometan con sus propios medios o con los que ellas proporcionen, de modo que resulten cometidos a nombre o bajo su amparo y en beneficio de ésta, cuando sean realizados por sus representantes legales, quienes tengan facultades para obligarlas en términos de las disposiciones aplicables, o por quienes se ostenten como tales.

La responsabilidad de la persona jurídica de naturaleza privada será autónoma de la responsabilidad penal de sus representantes legales, quienes tengan facultades para obligarlas o de quienes se ostenten como tales, y subsistirá aún cuando se presente alguna de las causas de extinción de la responsabilidad penal previstas en este Código que resulten aplicables para las personas físicas, o por las que se suspenda

el procedimiento, en términos del Código Federal de Procedimientos Penales.

Artículo 11 Bis. La investigación y establecimiento de la responsabilidad a que se refiere el artículo anterior, la determinación de las sanciones procedentes y la ejecución de éstas, será respecto de los siguientes delitos:

I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quater, del Código Penal Federal;

II. Contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero, del Código Penal Federal;

III. Tráfico de influencia previsto en el artículo 221, fracción II, del Código Penal Federal;

IV. Cohecho, previsto en los artículos 222, fracción II, y 222 Bis, del Código Penal Federal;

V. Falsificación y alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237, del Código Penal Federal;

VI. Fraude, previsto en el artículo 388 del Código Penal Federal;

VII. Encubrimiento, previsto en el artículo 400 del Código Penal Federal;

VIII. Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis, del Código Penal Federal;

IX. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

X. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138, de la Ley General de Población;

XI. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis, de la Ley General de Salud;

XII. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201, del Código Penal Federal;

XIII. Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202, del Código Penal Federal;

XIV. Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender

el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis, del Código Penal Federal;

XV. Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204, del Código Penal Federal;

XVI. Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, del Código Penal Federal;

XVII. Robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y posesión, comercio, tráfico de vehículos robados y demás comportamientos previstos en el artículo 377, del Código Penal Federal;

XVIII. Trata de personas, previsto y sancionado en los artículos 5 y 6, de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas;

XIX. Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 Bis, párrafo tercero, del Código Penal Federal;

XX. Contra el consumo y riqueza nacionales, previsto en el artículo 254, fracción VII, párrafo segundo, del Código Penal Federal;

XXI. Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter, del Código Penal Federal;

XXII. Sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados, previsto en el artículo 368 Quater, párrafo segundo, del Código Penal Federal;

XXIII. Contra el Ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafos primero y tercero; 415, párrafo último; 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, o se trate de la conducta prevista en el párrafo último del artículo 419, y 420, párrafo último, del Código Penal Federal;

XXIV. En materia de derechos de autor, el previsto en el artículo 424 Bis, del Código Penal Federal;

XXV. En materia de delitos ambientales, el previsto en la fracción II Bis del artículo 420, del Código Penal Federal;

XXVI. Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 Bis, párrafo primero, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

XXVII. De la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los previstos en los artículos 9, fracción I, incisos a), b) y c), 10 fracción I, inciso b), e) y f) y fracción II, inciso b), y 15 fracciones I, II, III y V;

XXVIII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III, segundo párrafo del artículo 104, del Código Fiscal de la Federación;

XXIX. Defraudación fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado se ubique en los rangos a que se refieren las fracciones II o III del artículo 108, exclusivamente cuando sean calificados, del Código Fiscal de la Federación;

XXX. De la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223, fracciones II y III;

XXXI. De la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111; 111 Bis; 112; 112 Bis; 112 Ter; 112 Quáter; 112 Quintus; 113 Bis, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112, y 113 Bis 3;

XXXII. De la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los previstos en los artículos 432, 433 y 434;

XXXIII. De la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los previstos en los artículos 96; 97; 98; 99; 100, y 101;

XXXIV. De la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, los previstos en los artículos 112 Bis; 112 Bis 2; 112 Bis 3; 112 Bis 4; 112 Bis 6, y 112 Bis 9;

XXXV. De la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, los previstos en los artículos 141; 143, fracciones I, IV y V; 145; 146; 147, y 147 Bis;

XXXVI. De la Ley del Mercado de Valores, los previstos en los artículos 373; 374; 375; 376; 381; 382; 383, y 385;

XXXVII. De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103; 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de

salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; 105; 106, y 107 Bis 1;

XXXVIII. De la Ley de Sociedades de Inversión, los previstos en los artículos 88, y 90, fracción II;

XXXIX. De la Ley de Uniones de Crédito, los previstos en los artículos 121, fracciones III, IV, V y VI; 122; 125; 126, y 128;

XL. De la Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, los previstos en los artículos 110; 111; 112; 114, y 116;

XLI. De la Ley de Ahorro y Crédito Popular, los previstos en los artículos 136 Bis 4; 137; 138; 140, y 142;

XLII. De la Ley de Concursos Mercantiles, los previstos en los artículos 117 y 271, y

XLIII. Los previstos en el artículo 49 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas.

Artículo 13.-...

I. a VI. ...

VII. Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito;

VIII. Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo;

IX. Los que actúen, produciéndolo o facilitándolo, sin la intención directa de cometerlo, cuando por cualquier medio tengan conocimiento o posibilidad de conocer que su actuación concatenada a otras conductas individuales o de grupo es idónea para que se realice;

X. Los que no participen en su ejecución, y sean integrantes de la organización delictiva a la que pertenece el sujeto que lo cometió;

XI. Los que no participen en su ejecución, y permitan o contribuyan al funcionamiento de la organización delictiva a la que pertenece el sujeto que lo cometió, siempre que conozca su naturaleza, y

XII. Los que de manera idónea produzcan o faciliten su ejecución por la delincuencia organizada, al realizar un delito diverso y por cualquier medio se desprenda el conocimiento o la factibilidad de conocer dicha ejecución.

...

Para los sujetos a que se refieren las fracciones VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII se aplicará la punibilidad dispuesta por el artículo 64 Bis de este Código.

Artículo 24.-...

A. Para personas físicas:

1 a 15. ...

16. (se deroga).

17. a 19. ...

B. Para personas jurídicas:

1. Sanción pecuniaria;

2. Inhabilitación temporal;

3. Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito, o de bienes de la persona jurídica de naturaleza privada cuyo valor sea equivalente, cuando aquéllos se hayan perdido, consumido o extinguido, no sea posible localizarlos, o se trate de bienes que constituyan garantías de créditos preferentes. Tratándose de instituciones de banca múltiple, se deberá evitar en todo momento que con esta medida se afecte al público usuario, al sistema financiero o al sistema de pagos, y

4. Publicación de la sentencia emitida por el Juez en el Diario Oficial de la Federación u otro diario de circulación nacional.

...

Capítulo XII Inhabilitación temporal

Artículo 50 Ter. La inhabilitación temporal consiste en la suspensión de derechos para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como por la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, por un periodo de tres meses a cinco años.

Artículo 54 Bis. Para regular la cuantía y naturaleza de las penas a imponer, el juez deberá atender, dejando constancia pormenorizada de sus razonamientos en su fallo, a los siguientes criterios:

I. Los montos de dinero involucrados en la comisión del delito;

II. La naturaleza jurídica y el volumen de negocios anual de la persona jurídica de naturaleza privada;

III. El puesto que en la estructura de la persona jurídica de naturaleza privada ocupa la persona física que ejecutó los actos objeto del proceso penal;

- IV. El beneficio obtenido;
- V. El grado de sujeción y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias;
- VI. El daño causado por el delito, y
- VII. El interés público de las consecuencias sociales y económicas o, en su caso, los daños que pudiere causar a la comunidad la imposición de la pena.

Artículo 54 Ter. Para la aplicación de sanción pecuniaria a la persona jurídica de naturaleza privada que resulte responsable penalmente, por alguno de los delitos previstos en el artículo 11 Bis que no cuenten con ésta, el juez tomará en cuenta:

- a) Para aquellas conductas que sean consideradas como delito grave, se les impondrá de mil a diez mil días multa.
- b) Para aquellas conductas que no sean consideradas como delito grave, se les impondrá de cien a mil días multa.

Artículo 64 Bis. En los casos previstos por las fracciones VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII del artículo 13, se impondrá como pena hasta las tres cuartas partes de la correspondiente al delito de que se trate y, en su caso, de acuerdo con la modalidad respectiva.

Artículo 70. ...

I. a III. ...

La sustitución no podrá aplicarse a quien anteriormente hubiere sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio. Tampoco se aplicará a quien sea condenado por alguno de los delitos señalados en la fracción I del artículo 85, 164 Quater, 164 Quintus y 164 Sextus, así como a quien se encuentre en el supuesto previsto en el artículo 164 Ter, todos ellos de este Código.

Capítulo VII

De las circunstancias que atenúan la responsabilidad penal de la persona jurídica de naturaleza privada

Artículo 76 Bis. Las penas aplicables podrán reducirse, hasta en una tercera parte cuando la persona jurídica de naturaleza privada colabore sustancialmente con la autoridad competente en etapa de investigación o procedimiento judicial, a través de sus representantes

legales, mediante el suministro de información cierta y eficaz para dilucidar los hechos investigados o para la localización de los probables responsables de la comisión del delito.

Este beneficio también será aplicable cuando la persona jurídica de naturaleza privada cuente con anterioridad al delito que se le imputa, con un órgano de control que verifique permanentemente la correcta aplicación y cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a ésta, así como de sus políticas internas y de prevención de delitos.

Artículo 85.-...

I. ...

a) a j)...

k) Los previstos y sancionados en los artículos 112 Bis, 112 Ter, 112 Quater y 112 Quintus de la Ley de Instituciones de Crédito, cuando quien lo cometa forme parte de una asociación, banda o pandilla en los términos del artículo 164, o 164 Bis;

l) Los previstos y sancionados en los artículos 432, 433, 434 y 435 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, cuando quien lo cometa forme parte de una asociación, banda o pandilla en los términos del artículo 164 o 164 Bis, o

m) Los previstos en los artículos 164 Ter, cuando se actualice la hipótesis de sujeto vinculado, 164 Quater, 164 Quintus y 164 Sextus.

II. a IV. ...

...

Artículo 90.-...

I.-...

a).-...

b) Que el sentenciado no sea sujeto vinculado en términos de lo previsto en el artículo 164 Ter o reincidente por delito doloso, haya evidenciado buena conducta antes y después del hecho punible y que la condena no se refiera a alguno de los delitos señalados en la fracción I del artículo 85 de este Código, y

c) a e)...

II. a X...

Capítulo V

Sujetos vinculados a la delincuencia organizada o a la asociación delictuosa

Artículo 164 Ter. Al que sin ser miembro de la delincuencia organizada o integrante de una asociación delictuosa realice dolosamente una conducta delictiva de la que se desprenda un beneficio directo para cualquiera de éstas, tendrá el carácter de sujeto vinculado con las mismas, y se le incrementará la pena aplicable al delito cometido hasta en tres cuartas partes y no podrá gozar de beneficios preliberacionales, salvo en los casos que la Ley prevea para quienes colaboren eficazmente con el Ministerio Público de la Federación para la investigación y persecución de otros probables responsables.

Lo dispuesto en el presente artículo no aplicará cuando se trate de violación de los deberes de humanidad previsto en el artículo 149; quebrantamiento de sanción previsto en los artículos 155 al 159; ataques a las vías de comunicación previstos en la fracción VI del artículo 167 y artículo 169; quebrantamiento de sellos previsto en los artículos 187 y 188; ultrajes a las insignias nacionales previsto en los artículos 191 y 192; peligro de contagio previsto en el artículo 199-Bis; ejercicio indebido del propio derecho previsto en los artículos 226 y 227; contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual previsto en los artículos 259 Bis al 263 y 272 al 276; contra el estado civil y bigamia previstos en los artículos 277 al 279; lesiones previsto en los artículos 289, 290 a 293; homicidio previsto en los artículos 302, 307 y 323; aborto previsto en los artículos 329 al 334; abandono de personas previsto en los artículos 335 al 343; violencia familiar previsto en los artículos 343 Bis al 343 Quater; privación de la libertad previsto en el artículo 365 Bis; robo previsto en el artículo 379; daño en propiedad ajena previsto en los artículos 397 y 399; los delitos electorales previstos en los artículos 403 al 412; contra el ambiente y la gestión ambiental previstos en los artículos 414, párrafo primero y tercero en su hipótesis de resultado, 415, fracciones I y II y último párrafo en su hipótesis de resultado, 416, 420, fracciones I a III y V, y 420 Bis, fracciones I, II y IV; todos de este Código.

En los casos a que se refiere el primer párrafo, se ampliará el aseguramiento a los bienes cuyo valor sea desproporcionado respecto de sus ingresos obtenidos legalmente.

Capítulo VI Confabulación

Artículo 164 Quater. A quien o quienes resuelvan cometer cualquier conducta delictiva de la que se desprenda un beneficio para la delincuencia organizada o una asociación delictuosa, y determine los medios para llevarla a cabo, se le impondrá una sanción de dos a diez años de prisión y hasta trescientos días multa.

Capítulo VII Facilitación delictiva

Artículo 164 Quintus. Al que facilite, asesore, o brinde información o cooperación de cualquier especie que resulte idónea a otra persona para que pueda cometer o resuelva cometer un delito, siempre que éste no se ejecute, se le aplicará una sanción de cinco a quince años de prisión y hasta mil días multa.

Cuando la conducta sea cometida por servidores públicos, o ex servidores públicos que cometan dicha conducta en los cinco años posteriores a la terminación de su cargo, las penas previstas en este artículo se aumentarán desde un tercio hasta en una mitad. Además, se les impondrá inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta. La inhabilitación comenzará a correr a partir de que se haya cumplido la pena de prisión.

Artículo 164 Sextus. Se le impondrá de uno a ocho años de prisión y de doscientos cincuenta a quinientos días multa al que aceche, vigile o realice actos, distintos al ingreso indebido a bases de datos del Estado, para obtener información sobre la ubicación, actividades, operativos o en general las labores que desarrollen los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, ejecución de sanciones penales o las fuerzas armadas, con objeto de informar tales movimientos u operaciones a integrantes de una organización delictiva, o cuando con ello se inhiba o afecte el cumplimiento de las atribuciones y obligaciones de dichas instituciones.

Se sancionará con la misma pena a quien en forma dolosa transmita o transfiera la información a que se refiere el párrafo anterior a inte-

grantes de una organización delictiva, o cuando con la transmisión o transferencia de la información en forma dolosa se inhiba o afecte el cumplimiento de las atribuciones y obligaciones de las instituciones referidas.

La sanción que corresponda se aumentará desde un tercio hasta en una mitad cuando la conducta sea cometida por servidores públicos de las fuerzas armadas o encargados de prevenir, detectar, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos o ejecutar las sanciones penales, así como los ex servidores públicos encargados de tales funciones que cometan dicha conducta en los cinco años posteriores a su terminación. Además, se les impondrá inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta. La inhabilitación comenzará a correr a partir de que se haya cumplido la pena de prisión..

SEGUNDO. Se reforma el párrafo primero del artículo 181 y se adiciona un tercer párrafo al artículo 10, recorriéndose en su orden los subsecuentes; los artículos 137 Bis, 137 Ter; el inciso 9) Bis a la fracción I del artículo 194, y el Título Decimocuarto, Capítulo Único con sus artículos 577, 578, 579, y 580, todos del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 10.-...

...

También existirá conexidad con delitos federales cuando en la comisión de un delito del orden común se actualice la hipótesis de sujeto vinculado prevista en el artículo 164 Ter Código Penal Federal.

...

...

Artículo 137 Bis. Quienes se encuentren en alguna de las hipótesis previstas en los artículos 164 Ter, 164 Quater, 164 Quintus y 164 Sextus y presten ayuda eficaz para la investigación y persecución de miembros o integrantes de las mismas, podrán, a instancia del Ministerio Público de la Federación recibir los beneficios siguientes:

I. Cuando no exista averiguación previa en su contra, los elementos de prueba que aporte o se deriven de la averiguación previa iniciada por su colaboración, no serán tomados en cuenta en su contra. Este beneficio sólo podrá otorgarse en una ocasión respecto de la misma persona;

II. Cuando exista una averiguación previa en la que el colaborador esté implicado y éste aporte indicios para la consignación de miembros de la delincuencia organizada o integrantes de una asociación delictuosa, la pena que le correspondería por los delitos por él cometidos, podrá ser reducida hasta en dos terceras partes;

III. Cuando durante el proceso penal, el inculcado aporte pruebas ciertas, suficientes para sentenciar a miembros de la delincuencia organizada o integrantes de una asociación delictuosa la pena que le correspondería por los delitos por los que se le juzga, podrá reducirse hasta en una mitad, y

IV. Cuando un sentenciado aporte pruebas ciertas, suficientemente valoradas por el juez, para sentenciar a miembros de la delincuencia organizada o integrantes de una asociación delictuosa podrá otorgársele la remisión parcial de la pena, hasta en dos terceras partes de la privativa de libertad impuesta.

En la imposición de las penas, así como en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere este artículo, el juez tomará en cuenta además de lo que establecen los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal, la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador. En los casos de la fracción IV de este artículo, la autoridad competente tomará en cuenta la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador y las disposiciones que establezca la legislación sobre ejecución de penas y medidas de seguridad, pudiendo, en los casos en que la Ley lo permita, otorgar libertad preparatoria, o condena condicional.

El Ministerio Público de la Federación o el juez podrán ordenar apoyo y protección suficientes a quienes colaboren en los términos de este artículo cuando así se requiera, así como la reserva de su identidad en los términos previstos por la Ley.

Artículo 137 Ter. Quien colabore con el Ministerio Público de la Federación en términos del artículo anterior, suministrando información que sea relevante para la detención y procesamiento de miembros de la delincuencia organizada o integrantes de una asociación delictuosa de mayor peligrosidad que el colaborador, se le podrán reducir las penas que le corresponderían hasta en cuatro quintas partes a solicitud del Ministerio Público de la Federación, siempre y cuando, a criterio del juez, la información se encuentre corroborada.

Artículo 181. Los instrumentos, objetos o productos del delito; los bienes del inculcado hasta por un valor equivalente a los primeros,

cuando aquellos se hayan perdido, consumido o extinguido, no sea posible localizarlos o constituyan garantías de créditos preferentes, así como los bienes en que existan o constituyan indicios o evidencias o pudieran tener relación con el delito, serán asegurados a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. El Ministerio Público, la policía y los peritos, durante la investigación y en cualquier etapa del proceso penal, deberán seguir las reglas referidas en los artículos 123 Bis a 123 Quintus. La administración de los bienes asegurados se realizará de conformidad con la ley de la materia.

...

...

...

Artículo 194. Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

I. Del Código Penal Federal, los delitos siguientes:

1) a 9)...

9) Bis Facilitación delictiva, previsto en los artículos 164 Quintus y 164 Sextus;

10) a 36)...

II. a XVIII. ...

...

TÍTULO DÉCIMO CUARTO

Procedimiento relativo a las personas jurídicas

Capítulo único

Del procedimiento

Artículo 577. En el procedimiento relativo a personas jurídicas de naturaleza privada, se aplicarán las disposiciones conducentes de este Código que no se opongan a lo dispuesto en el presente Capítulo.

Artículo 578. Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de la posible comisión de un delito en los que se encuentre involucrada alguna persona jurídica de naturaleza privada, iniciará la investigación correspondiente.

En caso de que durante la investigación se ejecute el aseguramiento de bienes o sea necesaria la declaración de algún representante legal de la persona jurídica de naturaleza privada el Ministerio Público

dará vista a su representante a efecto de hacerle saber las garantías consagradas en el último párrafo del apartado A del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y manifieste lo que a su derecho convenga. En ningún caso, el representante de la persona jurídica de naturaleza privada que tenga el carácter de imputado, podrá representarla.

Artículo 579. El Ministerio Público ejercerá acción penal en contra de la persona jurídica de naturaleza privada cuando existan datos que acrediten el cuerpo del delito y hagan probable la responsabilidad a que se refiere el artículo 11 del Código Penal Federal.

El Ministerio Público al ejercer la acción penal solicitará el emplazamiento de la persona jurídica de naturaleza privada, y para garantizar la comparecencia de la imputada y el cumplimiento de la sentencia, en su caso, se dicte embargo precautorio, o ratifique el aseguramiento realizado por el Ministerio Público.

En la audiencia correspondiente, se darán a conocer al representante de la persona jurídica de naturaleza privada o a su defensor los cargos que se formulen en su contra, para que éste manifieste lo que a su derecho convenga.

El representante de la persona jurídica de naturaleza privada o su defensor, podrán participar en todos los actos del proceso. En tal virtud, se le notificarán todos los actos que tenga derecho a conocer, se le citará a las diligencias en que deba estar presente, podrá ofrecer pruebas y promover incidentes, formular conclusiones e interponer los recursos procedentes.

La autoridad judicial dictará auto por el que determine si la persona jurídica de naturaleza privada de que se trate debe o no ser sujeta a proceso. En caso de que se dicte auto de sujeción a proceso, la autoridad judicial indicará los delitos por los que el mismo deba seguirse.

Artículo 580. El procedimiento para determinar la responsabilidad penal de la persona jurídica de naturaleza privada, podrá sustanciarse en forma sumaria de conformidad a lo previsto en el artículo 152 de este Código.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Los procedimientos penales que se estén substancian-do a la entrada en vigor del presente Decreto se seguirán conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos.

TERCERO. Únicamente por delitos cometidos con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, podrán incoarse los procedi-mientos penales correspondientes en contra de personas jurídicas.

CUARTO. Se derogan todas las disposiciones legales, reglamenta-rias y administrativas que se opongán a este Decreto.

QUINTO. La Procuraduría General de la República realizará las ac-ciones necesarias para que la implementación del Decreto, se realice con los recursos aprobados a dicha Procuraduría, mediante movi-mientos compensados para el ejercicio fiscal que corresponda, por lo que no requerirán recursos adicionales para tales efectos y no incre-mentará su presupuesto regularizable.

Reitero a Usted Ciudadano Presidente, las seguridades de mi con-sideración más distinguida.

Sufragio efectivo, no reelección.
El presidente de los Estados Unidos Mexicanos
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa

Iniciativa de ley que reforma y adiciona diversos artículos del Có-digo Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fis-cal de la Federación; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley de Sociedades de Inversión; de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley para Regular las Ac-tividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; de la Ley de Uniones de Crédito; de la Ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro; y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras⁸¹

Cámara de Origen: Comisión Permanente

⁸¹ <<http://www.presidencia.gob.mx/iniciativas-de-ley/iniciativa-de-ley-que-reforma-y-adi-ciona-diversos-articulos-del-codigo-penal-federal-del-codigo-federal-de-procedimientos-pena-les-de-la-ley-federal-contra-la-delincuencia-organizada/>>.

Fecha: 2010-08-31

Status: Pendiente de dictamen en Comisiones

CONTENIDO

Miscelánea Prevención de Lavado de Dinero

Se incorporan nuevas modalidades de conductas en el tipo penal de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Para facilitar la persecución de este delito se estableció la presunción legal de que el acusado tenía conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita cuando:

Existan los medios para conocer o prever que los recursos, derechos o bienes proceden o representan el producto de una actividad ilícita o de un acto de participación en ella, basado en las circunstancias del bien, de la operación o de los sujetos involucrados y elementos objetivos acreditables en el caso concreto, y no los agota pudiendo hacerlo.

- Mediante cualquier acto ocasione que una persona omita presentar alguno de los reportes a que se refiere la legislación en materia de entidades financieras.
- Realice actos u operaciones a nombre de un tercero, sin el consentimiento de este o sin título jurídico que lo justifique, y no se actualice la gestión de negocios en términos de la legislación civil aplicable.

También se estableció como una presunción legal de que los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, son producto de una actividad ilícita, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

Con el voto del PAN, aprueban comisiones en lo general dictamen contra lavado de dinero⁸²

Martes, 26 de abril de 2011

Coinciden en que se da un paso para combatir las finanzas del crimen organizado

La bancada del Partido Acción Nacional en el Senado, avaló la aprobación en lo general, la creación de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, mejor conocida como Ley Antilavado.

Aunque se modificó la propuesta original enviada por el presidente Felipe Calderón en agosto de 2010, los legisladores del PAN apoyaron la creación de una unidad especializada en análisis financiero en contra de la delincuencia organizada, para que dependa de la Procuraduría Federal de la República con el auxilio de las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y la de Seguridad Pública.

Una obligación de la PGR a través de la unidad que se estableció en la discusión en lo particular de diversos artículos, será la de enviar un reporte mensual al Congreso que refleje estadísticamente el resultado de la aplicación de esta ley.

Después de una larga discusión al seno de las comisiones unidas de Justicia, Gobernación, Estudios Legislativos Primera y Estudios Legislativos Segunda, los senadores determinaron que esta unidad especializada tendrá el carácter de Ministerio Público de la Federación.

Los panistas asistentes a la reunión, también respaldaron que en la ley aprobada en lo general, se precisen como actividades vulnerables los juegos con apuestas, emisión de tarjetas de servicio o crédito, cheques de viajero, préstamos sin garantía, venta y construcción de viviendas, comercio de joyas, automóviles, obras de arte, subastas, blindaje de autos, traslado de valores y entidades financieras.

El presidente de la Comisión de Justicia, Alejandro González Alcocer, afirmó que la Ley es trascendente, porque se combate directamente la fuente de financiamiento del crimen organizado, aunque fal-

⁸² <<http://www.pan.senado.gob.mx/detalle.php?id=554383&PHPSESSID=ed5fe36209c49728d97d3c5acbad0433>>.

ta reformar la Miscelánea Penal, para establecer sanciones y tipos, pero se concreta una persecución eficaz y efectiva.

Al hablar a favor del dictamen, el senador Fernando Elizondo Barragán aseguró que con la ley México no se convierte en un estado policiaco y sí se coloca al país a la par de naciones como España, Inglaterra o Estados Unidos y se responde a una circunstancia que enfrenta el país actualmente, haciendo equilibrio entre libertad y seguridad.

Esta ley, agregó el Legislador por Nuevo León responde a un reclamo de quienes critican el combate al crimen organizado, que le han dicho al gobierno que en lugar de causar violencia debería atacar las bases económicas de los delincuentes para privarlos de fuerza y después enfrentarlos.

En ese sentido, indicó el Senador del Grupo Parlamentario del PAN, se busca perseguir este delito en todo el territorio nacional y extiende sus redes hacia el extranjero, en coordinación con banqueros, casas de juego, empresarios, profesionales independientes, sin que ello ponga en riesgo su integridad.

Durante su intervención, el senador panista Ricardo García Cervantes dijo que la unidad especializada deberá centralizar la necesidad de información en materia financiera y contable para permitir a la autoridad correspondiente integrar las averiguaciones previas y expedientes con el sustento necesario.

En ese sentido, comento que es necesario que las cantidades de dinero que se introducen al sistema financiero se deben detectar e integrar en una averiguación para consignar, llevar ante el juez y que éste encuentre una causa sólida, la oportunidad de meter, por un lado, a la cárcel al delincuente y, por otro, de que el Estado pueda hacerse de los recursos que son del crimen organizado para usarlos en su contra.

García Cervantes aseguró que se trata de dotar al país de órganos técnicos especializados para combatir las ganancias del crimen organizado, “se trata de que en este país haya inteligencia financiera que una vez que detecta indicios o elementos, dedique personal para la detección, persecución y castigo.

El presidente de la Comisión de Seguridad Pública, Felipe González, cuestionó cómo se va a castigar al que cometa actos de corrupción “inventándole a cualquier ciudadano supuestas operaciones ilegales de cualquier tipo”. Asimismo, preguntó cómo se castigará la omisión de la autoridad que no aplique la nueva ley.

Por último, Santiago Creel Miranda consideró que con la discusión y aprobación del dictamen se crea una de las leyes más importantes que complementan el esfuerzo que se realiza para combatir al crimen organizado, concretamente su economía.

En la reunión también estuvieron presentes los senadores panistas María Serrano, Alejandro Zapata, Humberto Aguilar, Ulises Ramírez, Sergio Álvarez y Héctor Pérez Plazola.

El pleno Senado aprobó por unanimidad la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita⁸³

El pleno del Senado de la República aprobó por unanimidad la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, mejor conocida como ley contra el lavado de dinero.

Esta propuesta de ley incluye diversos proyectos presentados por los senadores Santiago Creel Miranda (PAN), René Arce Islas (PRD) y Minerva Hernández Ramos (PAN), así como la iniciativa enviada en agosto del año pasado por el Ejecutivo, para que México se una a los países de la región que tienen una ley en específico para tratar el tema de lavado de dinero, de la cual carecemos hasta ahora.

El artículo segundo prevé que se trabaje bajo una coordinación interinstitucional; anteriormente se proponía la creación de un comité en el que participaran diversas instituciones, aunque se le dan facultades a la Secretaría de Hacienda para que requiera información y datos que le sean proporcionados a la Unidad Especializada en Análisis Financiero en contra de la Delincuencia Organizada, órgano técnico especializado en análisis financiero y contable que será creado en la Procuraduría General de la República (PGR).

Esta nueva unidad deberá informar, vía la PGR, sobre sus actividades de forma semestral, y su titular tendrá carácter de agente del Ministerio Público.

⁸³ <http://lasillarota.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=9385:luz-verde-en-senado-a-ley-contra-lavado-de-dinero>.

Plantea establecer protocolos de actuación que permitan a las autoridades federales acceder oportunamente a bases de datos sistematizadas, y detectar, con mayor celeridad y oportunidad, aquellas operaciones presuntamente ilícitas, garantizando el respeto a los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Prevé que tanto las casas de cambio como otros agentes financieros deberán sujetarse a las mismas reglas administrativas en materia de prevención de lavado de dinero, a fin de ampliar el universo de sujetos obligados a reportar “operaciones sensibles”.

En este rubro están incluidos los centros de juego y apuestas; los emisores de tarjetas no bancarias, las empresas de blindaje, los joyeros, fedatarios públicos, abogados, contadores y las agencias inmobiliarias, entre otros actores, para que contribuyan también a este propósito.

El dictamen establece además la supervisión de operaciones financieras y del sistema de negocios, la compraventa de bienes y servicios en efectivo, así como las actividades financieras de partidos políticos, candidatos, asociaciones religiosas y sindicatos, entre otros sujetos obligados, que ya estaban incluidos en otras regulaciones, pero ahora se integran en una nueva ley.

De aprobarse esta ley, quedará prohibido pagar en efectivo, en divisas o metales preciosos la compra de bienes inmuebles superior a un millón de pesos, vehículos terrestres o marítimos o aviones nuevos o usados con un valor superior a 400 mil pesos; adquirir relojes y piezas de arte con un valor superior a los 300 mil pesos.

El nombre original de esta reforma era Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo.

La discusión del dictamen duró más de seis horas, sin concluirse el análisis de los artículos reservados, por lo que las comisiones se declararon en sesión permanente y hoy por la tarde continuará la discusión.

Por lo mismo, las posibilidades de que sea aprobada por el pleno del Senado se reducen, aunque los senadores pueden dispensar las lecturas y palomearla en el último día de sesiones.

La ley, que incluye 67 artículos, y pasó a la Cámara de Diputados para su análisis y discusión.

B-0998 Aprueba Senado reformas contra lavado de dinero⁸⁴

jueves, 28 de abril de 2011

El Senado aprobó el dictamen que expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

Por unanimidad, la Cámara de Senadores aprobó, en lo general y particular, el dictamen que expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, que contempla crear la Unidad Especializada en Análisis Financiero en Contra de la Delincuencia Organizada.

Dicha Unidad será un órgano especializado en operaciones realizadas con recursos de procedencia ilícita y dependerá de la Procuraduría General de la República.

Los senadores establecieron que la Unidad podrá acceder directamente a la información disponible en los registros públicos de la propiedad de las entidades federativas del país, a fin de investigar y perseguir los delitos relacionados con el lavado de dinero.

Estará facultada para generar sus propias herramientas de inteligencia, a efecto de indagar los patrones de conducta que pudieran estar relacionados con operaciones con recursos ilícitos.

Por otro lado, se acordó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga facultades para requerir información, datos e imágenes necesarios para el ejercicio de sus facultades y proporcionar a la Unidad Especializada la información que le requiera.

Aunado a ello, será la autoridad competente para aplicar en el ámbito administrativo, la presente ley y su reglamento, y además podrá presentar denuncias ante el Ministerio Público de la Federación cuando identifique hechos que puedan constituir delitos de lavado de dinero.

En este sentido, los senadores avalaron que esa dependencia federal pueda requerir la comparecencia de presuntos infractores y demás personas “que puedan contribuir a la verificación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ley”.

Con la aprobación de este dictamen, se considerará a las actividades que realicen las entidades financieras como “actividades vulnerables”.

⁸⁴ <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=18474&Itemid=1http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=18474&Itemid=1>.

Por ello, estas entidades deberán establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en supuestos hechos ilícitos.

A su vez, tendrán que elaborar y observar una política de identificación de sus clientes, que incluya la integración y conservación de un expediente de identificación de cada uno de ellos.

Dicho expediente –se subraya en el dictamen– deberá contar con información y documentación sobre su identidad y demás datos generales, así como la elaboración y observación de una política de conocimiento de sus clientes.

Asimismo, tendrán que presentar ante la SHCP reportes sobre las “actividades vulnerables” que realizan por conducto de los órganos desconcentrados facultados para supervisar el cumplimiento de esta ley.

En este orden de ideas, los senadores puntualizaron que las entidades financieras deberán conservar por cinco años la información y documentación relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido.

También se facultó a la Secretaría de Hacienda para que sancione con multas que van de 200 hasta dos mil días de salario mínimo a quien incumpla con cualquiera de las obligaciones establecidas en la Ley o no presente los avisos requeridos.

Además, se aplicará una multa equivalente de dos mil hasta diez mil días de salario mínimo a los Fedatarios Públicos que no identifiquen actos u operaciones cuando éstas tengan un valor igual o superior a un millón de pesos en moneda nacional.

De igual forma, se impondrá una multa de diez mil y hasta sesenta y cinco mil días de salario mínimo, o del 10 al 100 por ciento del valor del acto u operación a quienes omitan presentar los avisos requeridos por las dependencias.

Al hablar en nombre de las comisiones dictaminadoras, el senador Alejandro González Alcocer aseguró que estos instrumentos en contra del lavado de dinero permitirán un combate más eficaz en la lucha contra el crimen organizado.

Nos posicionará en el mundo para adecuarnos a las normas que nos exigen los organismos internacionales como el GAFI, en la medida de los países avanzados, agregó.

En este sentido, el legislador de Acción Nacional consideró que esta nueva ley será de enorme trascendencia en el combate al lavado de dinero.

También por el PAN, el senador Santiago Creel Miranda explicó que esta es una ley que “hacía mucha falta” ya que todos los países que han combatido adecuadamente al crimen organizado tienen leyes de esta naturaleza “y no por tenerlas son estados policíacos o que buscan que la orientación de las acciones sean netamente policiales”.

Mencionó que de acuerdo a cifras de las Naciones Unidas el negocio del crimen organizado en su modalidad de narcotráfico se estima en 25 mil millones de dólares por año, solamente en el mercado mexicano, mientras que en el norteamericano es de alrededor de 300 mil millones de dólares.

Por su parte, el senador Pablo Gómez Álvarez manifestó que es necesario aprobar una ley de este tipo porque “el lavado de dinero es gigantesco y a las organizaciones delincuenciales más organizadas no se les combate solamente a balazos, sino básicamente atacando los recursos que son producto de las actividades ilícitas”.

Ante ello, el legislador perredista afirmó que el Congreso está obligado a dar esa ley, ya que “hasta ahora el gobierno no hace nada contra el lavado de dinero. Con la esperanza de que haga algo aunque sea del corte típicamente policial”.

Por último, el senador René Arce resaltó que el problema del crimen organizado es el dinero y “no son los miles y miles de muertos que hay en este país, no son los miles y miles de militares que están fuera de sus cuarteles, no son la elevación de las penas al grado más alto que es precisamente lo que conforma una política exclusivamente punitiva y policíaca”.

Refirió que esta ley “es una de las maneras de combatir una de las más despiadadas formas de dañar una economía y a una sociedad. Es el dinero que llega de una actividad tan ilícita como es el narcotráfico, fundamentalmente el secuestro y otro tipo de actividades”.

El dictamen que expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita se envió a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

3.2. *Iniciativa del senador Santiago Creel Miranda*

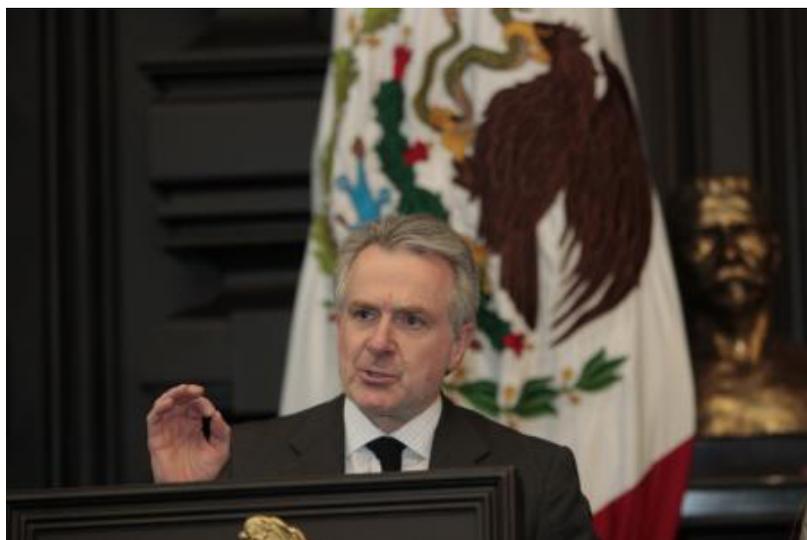
Presenta Santiago Creel iniciativa para combatir el lavado de dinero del crimen organizado⁸⁵

Por Santiago Creel Enviado el 26 Octubre 2010

México, D.F 26 de octubre 2010

El senador Santiago Creel Miranda presentó hoy una iniciativa para combatir el lavado de dinero, que complementa a la enviada por el titular del Ejecutivo, así como otras iniciativas que ya están en comisiones del Senado de la República.

La propuesta incluye supervisar operaciones financieras y del sistema de negocios, la compraventa de bienes y servicios en efectivo, así como las actividades financieras de partidos políticos, candidatos, asociaciones religiosas, sindicatos, entre otros sujetos obligados.



⁸⁵ <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=5859&lg=61>>.

La iniciativa sobre la Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de procedencia ilícita y de Financiamiento al Terrorismo establece la creación de un Comité interinstitucional que supervise las operaciones mencionadas y que estaría integrado por funcionarios de las secretarías de Gobernación, Hacienda, Seguridad Pública, Banco de México y la Procuraduría General de la República.

Al presentar la iniciativa en el pleno del Senado, Santiago Creel dijo que esta es una nueva ruta en el combate al crimen organizado en México, porque no requeriría el uso de armas de fuego sino de investigación financiera, con lo que las organizaciones criminales recibirían un severo golpe en el verdadero motor de esta actividad ilícita: en el dinero.

Explicó que por cada kilo de pasta en Colombia se paga alrededor de 950 dólares, cuando llega a México ese mismo kilo, transformado ya en cocaína, vale 12,500 dólares, es decir, de Colombia a México se multiplica 6 veces el precio.

Puesto en la frontera de Estados Unidos, es decir, en el sur de los EU, ese mismo kilo ya no vale 12,500 sino 26,500 dólares, duplica su precio solamente en el tránsito de la frontera. Pero cuando este kilo se distribuye en Nueva York al menudeo vale 180 mil dólares, es decir, de la frontera sur de EU al Nueva York se duplica 7 veces.

“No hay negocio en el mundo a nivel global que tenga este grado de utilidades, dividendos o rentabilidad, precisamente ahí radica la fuerza de las organizaciones criminales del país. Por eso es fundamental aprobar una ley de esta naturaleza, porque combate al corazón del crimen organizado y ese corazón se llama su economía y sus negocios”, dijo.

Adicionalmente, la iniciativa del senador Creel Miranda establece una medida coyuntural de regulación para las personas políticamente expuestas, entre ellas diputados, senadores, jueces, ministros, alcaldes y funcionarios públicos que por vez primera serían sujetos de esta legislación, de tal modo que se integraría un registro único para verificar todos sus movimientos patrimoniales.

“Aquí la idea es que todos participen de esta nueva regulación, de tal manera que nadie quede al margen y que la impunidad se pueda combatir de una forma eficaz”, afirmó.

Iniciativas

Del Sen. Santiago Creel Miranda, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo; se adiciona un artículo 111 bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; se deroga el inciso 33 y se adiciona una fracción XVIII, ambos del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y se deroga el artículo 400 bis del Código Penal Federal.

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA; DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Documento en Tramite

Sinopsis

Se pretende expedir la Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo, Ley que tendrá como objeto proteger la integridad de la economía nacional, así como coadyuvar al mantenimiento de la seguridad pública y de la seguridad interior, al establecer medidas para evitar el flujo de capitales o bienes de cualquier naturaleza, que provengan de recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo.

Se consideran Sujetos Obligados del Sistema Financiero, según la Ley a: Instituciones de banca múltiple; Instituciones de banca de desarrollo; Asesores de inversión; Almacenes generales de depósito; Arrendadoras financieras; Casas de cambio; Las instituciones o sociedades mutualistas de seguros autorizadas en operaciones de seguros de vida y a las personas que intermedien dichos seguros; los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural que operen seguros de vida;

y, las asociaciones de personas que sin expedir pólizas o contratos, concedan a sus miembros seguros en caso de muerte y sobrevivencia; Empresas de factoraje financiero; Uniones de crédito; Transmisores de dinero; Administradoras de tarjetas de crédito o servicios; Centros cambiarios; Instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado; Sociedades financieras de objeto múltiple; Sociedades operadoras de sociedades de inversión, que directamente distribuyan acciones de las sociedades que administren o gestionen entre el público inversionista; Casas de bolsa; Especialistas bursátiles; Entidades de ahorro y crédito popular; Cooperativas y sociedades financieras populares; Administradoras de fondos para el retiro, respecto de las aportaciones voluntarias o complementarias; Instituciones de fianzas; y, aquellas sociedades e instituciones que en términos de la legislación vigente, se le confiera el carácter de integrante del sistema financiero.

También se consideran Sujetos Obligados No Financieros a las personas físicas y morales en ciertos supuestos.

Propone que el delito en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita es cualquiera de las siguientes conductas:

El que adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, transforme, deposite, retire, invierta, traspase, transporte o transfiera, de o reciba por cualquier motivo recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de una actividad ilícita, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa; el que Oculte, encubra o impida conocer el origen, la verdadera naturaleza, localización, destino o propiedad de recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de una actividad ilícita

También se sancionará a quien permita o preste su nombre, o la denominación o razón social de una persona moral, para que se le intitulen por cuenta de un tercero bienes o derechos adquiridos con recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de una actividad ilícita.

Asimismo, se sancionará a: el servidor público de alguna de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación, de la Procuraduría General de la República o de los organismos constitucionales autónomos que indebidamente utilice información, datos, documentación o imágenes a las que tenga acceso o reciban con motivo de esta Ley, o que transgreda

lo dispuesto por el Capítulo Cuarto de la misma, en materia de reserva y manejo de la información; al que sin contar con autorización de la autoridad competente, revele o divulgue, por cualquier medio, al público en general, información en la que se vincule a persona determinada con cualquier reporte que haya sido presentado por los Sujetos Obligados al Comité Técnico Interinstitucional.

A quien de fe pública de operaciones que hayan sido liquidadas en contravención a la Ley, cuando el monto del acto u operación sea inferior a la cantidad equivalente a diecisiete mil doscientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, será sancionado.

También se castigará al funcionario o empleado del Sujeto Obligado que altere el contenido de un reporte o proporcione en éste datos alterados o falsos. Y a quien sustraiga, destruya o altere la información contenida en el Sistema Nacional de Información y Reportes y en el Registro Único de Identificación y Datos. Así, como a quien informe al cliente, usuario o terceros, sobre el contenido de los reportes a que se refiere esta Ley.

Propone un sistema eficaz de control y supervisión, a través del Comité Técnico Interinstitucional, que será el centro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo. Estará integrado por el titular del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo coordinará, y por servidores públicos comisionados por la Secretaría de Gobernación, por la Secretaría de Seguridad Pública, por la Procuraduría General de la República y por el Banco de México.

El Registro Único de Información y Datos y el Sistema Nacional de Información y Reportes consistirán en lo siguiente: el Sistema Nacional de Información y Reportes estará integrado por todos los reportes de operaciones que realicen los sujetos obligados, así como aquellos que presenten las personas que realicen operaciones en efectivo superiores a la cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal.

El Registro Único de Usuarios de Servicios Financieros centralizará, sistematizará e individualizará la información. Deberá ser integrado con los datos que le remitan los sujetos obligados o terceros y diversas autoridades federales, estatales y municipales, sean de datos

tributarios, registrales y poblacionales, o de cualquier otro origen, así como de distinta información que se considere relevante para cumplir con el objeto de la ley.

El Procurador General de la República tendrá la facultad de conformar grupos de tarea temporales, a cargo del Ministerio Público de la Federación para la investigación de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo.

El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como instancia operativa del Comité Técnico Interinstitucional y será la autoridad que coordine la relación con las distintas autoridades y con los sujetos obligados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con un Consejo Consultivo que estará integrado por el titular de la Secretaría, quien lo presidirá, y por los Secretarios de Gobernación, Seguridad Pública y Economía, el Procurador General de la República, el Director del Centro Nacional de Investigación y Seguridad Nacional, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y el Presidente de la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro y, como invitado permanente, el Gobernador del Banco de México.

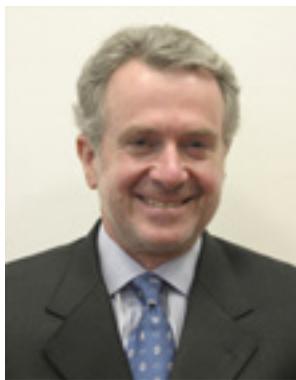
Fungirá como secretario ejecutivo el titular del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El objeto del Consejo Consultivo será analizar y brindar soluciones a los problemas operativos de las distintas instancias encargadas de la prevención, detección e investigación de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo.

Se pretende establecer en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se considerará información de seguridad pública la información registral y patrimonial en posesión del Estado, cuando esté relacionada con la prevención, detección e investigación de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo que prevé la Ley Federal de la materia.

Se insertará en el catálogo de delitos graves del Código Federal de Procedimientos Penales, los previstos en los artículos 56 al 61 de la Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

Finalmente, deroga el artículo 400 bis del Código Penal Federal que se refiere al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.



Sen. Santiago
Creel Miranda



CC. SECRETARIOS DE LA
CÁMARA DE SENADORES DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.

Presentes

SANTIAGO CREEL MIRANDA, Senador de la República integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículos 8.1 fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL PARA LA PREVENCIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA Y DE FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO; SE ADICIONA UN ARTÍCULO 111 BIS A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA; SE DEROGA EL INCISO 33 Y SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XVIII, AMBOS DEL ARTÍCULO 194 DEL CÓ-

DIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES; Y SE DEROGA EL ARTÍCULO 400 BIS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, al tenor de lo siguiente:

Exposición de motivos

I. Diagnóstico y evolución de la prevención y el combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita en México.

1. Introducción

Habrà que recordar que el crimen organizado, es crimen porque es negocio. Es más, se trata del negocio más rentable del mundo. No hay operación financiera que pueda dejar más utilidades de las que arrojan las actividades llevadas a cabo por los narcotraficantes. Por cada peso invertido en la siembra de cocaína o de marihuana, al final de la cadena de distribución, las utilidades resultan exponenciales. Por ejemplo, el kilogramo de pasta de coca en Colombia vale 950 dólares y convertido en cocaína el valor del kilogramo sube a 2,340 dólares. Puesta en alguna ciudad mexicana de la frontera norte, el valor del kilogramo de cocaína es de 12,500 dólares. En cuanto cruza la frontera y pisa territorio estadounidense, sube a 26,500 dólares. Una vez que se divide en gramos y se reparte en sobre o líneas en las calles de las grandes ciudades de Estados Unidos, el kilogramo de cocaína puede alcanzar un rendimiento de hasta 180,000 dólares.

Son precisamente estas ganancias lo que estimula una actividad de altísimo riesgo para quien la realiza y, lo que provoca la lucha sin cuartel entre los distintos grupos del crimen organizado, con saldos de miles muertos por año; cifras similares, incluso a las de una guerra declarada. En estas utilidades radica la fuerza de las organizaciones delincuenciales. Ese es su corazón, su fuente de poder para cooptar cuerpos policiales, someter a autoridades, comprar armamento, precursores químicos y poner en jaque a las instituciones. Por eso es esencial debilitar el motor que representan las ganancias de esta actividad, puesto que el poder de fuego que ejerce el Estado tiene sus límites, que cada vez son mayores, por no combatir directamente lo que mueve a esta actividad.

Ese es el objetivo de esta Iniciativa: combatir al crimen organizado de una manera distinta, no con armas sino con inteligencia y probablemente sin disparar un solo tiro. Esta vía puede ser más eficaz

que las acciones punitivas que realiza el Estado, puesto que atacando la fuente del poder de estas organizaciones criminales, se está dando al blanco en lo que más podría debilitarlas. Además, con la circunstancia de que en este combate no se pierden vidas humanas.

Para incautar una cuenta en un banco o en una casa de bolsa o para intervenir una empresa lavadora de estos recursos, lo que se requiere es un sistema de inteligencia contable, financiero y de controles al flujo de los negocios en el país y no el despliegue de fuerzas del orden en las calles de las ciudades. Aquí radica la importancia de éste nuevo camino, que sin duda, traerá aparejados muchos más logros de los que hasta hoy se han obtenido.

Si bien aun no se cuenta con una metodología precisa para estimar el monto de las operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo que se realizan en México, se conocen cifras citadas por el Reporte Anual sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2010 del Departamento de Estado de Estados Unidos que manifiesta que, entre 15 y 30 mil millones de dólares son producto de las ganancias anuales que obtiene la delincuencia organizada en México como consecuencia de sus actividades; el número 394 de la Revista NEXOS, correspondiente al mes de octubre de 2010, refiere que para este año se estima que las ganancias del crimen organizado fluctuarán entre 15 o 16 mil millones de dólares; y, según la consultora *Mancera, Ernst and Young*, en México se blanquean alrededor 24 mil millones de dólares al año.

Por otro lado, la firma estadounidense “*No Money Laundering*” estima que el lavado de dinero en un país fluctúa entre el 2% y 5% de su Producto Interno Bruto y que siendo México un país con alto nivel de corrupción y narcotráfico, se puede esperar que el monto del lavado de dinero en nuestro país sea cerca del “estimado alto”, es decir, del 5% del PIB –alrededor de 49,342 millones de dólares–. Por su parte, un Estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, estima las transacciones de lavado de dinero en América Latina y el Caribe entre el 2.5 y 6.3 del PIB regional

Autoridades de México y Estados Unidos han identificado que existe un fuerte contrabando de dólares en efectivo conducido por los cárteles de la droga mexicanos desde territorio estadounidense a territorio mexicano. Según cifras obtenidas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), actualmente el sistema financiero en México

capta más de 10 mil millones de dólares “excedentes”, es decir, su origen no se explica dentro de la dinámica de la actividad económica del país.

Es necesario tener en cuenta los montos de dinero, que han sido asegurados y abandonado a favor del por el Gobierno federal. Según cifras de la Procuraduría General de la República, de enero de 2007 a julio de 2010 esa cifra asciende aproximadamente a 233 millones de dólares.

Es decir, los montos asegurados y decomisados no equivalen, ni siquiera al 1% de los montos mínimos estimados de utilidad que reportan las ganancias del crimen organizado.

A pesar del esfuerzo que se ha realizado en el combate a la delincuencia organizada, es relevante la comparación entre los montos estimados que obtiene la delincuencia organizada como producto de sus actividades y las cantidades que este año han sido aseguradas por el Gobierno federal. Puesto que esto indica el enorme reto que tiene el Estado mexicano para poder lograr un combate eficaz. Lo que hace necesario dotar al Estado mexicano de mayores y eficaces instrumentos para combatir las finanzas de la delincuencia organizada.

2. Antecedentes

Por otro lado, el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita fue tipificado, por primera vez, el 28 de diciembre de 1989, en el artículo 115 Bis del *Código Fiscal de la Federación*, reformado los días 2 y 3 de diciembre de 1993 y 28 de diciembre de 1994. La razón de que este delito tuviera en su origen una naturaleza de carácter fiscal, atiende a la equiparación del delito de lavado de dinero con el diverso de defraudación fiscal.

Posteriormente, siguiendo las recomendaciones de las instituciones internacionales, principalmente las del *Grupo de Acción Financiera Internacional* (GAFI) —organismo creado por el llamado G-8 para encauzar los esfuerzos de numerosos países en la prevención del lavado de dinero—, el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita se trasladó de la legislación fiscal a la financiera. Esto, debido a que la delincuencia organizada comenzó a utilizar el sistema financiero como el instrumento ideal para eliminar el rastro del llamado delito previo, es decir, el delito del que provienen los recursos de procedencia ilícita —secuestro, robo de vehículos, extorsión, venta de sustancias ilícitas, entre otros—.

A partir de la tipificación del delito en el artículo 400 bis del *Código Penal Federal* en el año de 1996, el gobierno mexicano ha establecido un mayor número de controles a las diferentes instituciones del sistema financiero mexicano, a través de disposiciones de carácter general que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Las disposiciones de carácter general contienen obligaciones a las instituciones del sistema financiero mexicano, entre otras: i) la de conocer e identificar a los clientes; ii) la implementación de sistemas de monitoreo; iii) diversos criterios para la salvaguarda de la información y la capacitación de empleados y los reportes de operaciones.

De esa forma, con el propósito de agrupar en una sola institución las facultades de prevención y control de las operaciones con recursos de procedencia ilícita, se creó el 7 de mayo de 2004 la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), como unidad administrativa de la SHCP, encargada de centralizar y procesar toda la información relativa a las operaciones inusuales, relevantes o preocupantes que le sean reportadas por las instituciones del sistema financiero.

Ante las medidas adoptadas por el Estado mexicano para evitar que se introduzca dinero de origen ilícito al sistema financiero, el crimen organizado buscó otros medios para ocultar la procedencia de sus recursos. De esa forma, la delincuencia organizada ha comenzado a utilizar el sector no financiero de la economía –ámbito no regulado en la materia–, para realizar operaciones con la finalidad de blanquear sus capitales. Como consecuencia, la economía criminal se ha vinculado con la economía formal a través de complejos esquemas de negocios, penetrando profundamente en los mercados y constituyendo un elemento crítico y volátil en la economía global.

En la actualidad sólo las Instituciones Financieras están sujetas a un régimen normativo específico encaminado a la prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita. No obstante, la regulación se encuentra dispersa en 11 leyes, correspondientes a cada uno de los sectores del sistema financiero del país, y a diferencia de la mayoría de los países tanto de América del Norte como Latinoamericanos y Europeos, su implementación se realiza a través de “disposiciones de carácter general” emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que no tienen carácter de Ley.

Las leyes que dispersan las normas relativas a la prevención y detección de las operaciones con recursos de procedencia ilícita son:

- *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, en la cual se regula lo relativo a las siguientes instituciones financieras: Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Casas de Cambio, Empresas de Factoraje Financiero, Uniones de Crédito, transmisores de dinero y centros cambiarios (artículos 95 y 95 bis).
- *Ley de Instituciones de Crédito*, en la que se regula lo relativo a las siguientes instituciones financieras: Instituciones de Crédito y Sociedades Financieras de Objeto limitado (Sofoles), Instituciones de Banca Múltiple, Instituciones de Banca de Desarrollo y Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión (artículo 115).
- *Ley del Mercado de Valores*, que regula a las Casas de Bolsa, Especialistas Bursátiles y Sociedades Distribuidoras de Sociedades de Inversión (artículo 212).
- *Ley de Ahorro y Crédito Popular* en que se establece lo relativo a entidades de ahorro y crédito popular, cooperativas y sociedades financieras populares (artículo 124).
- *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, en la que se regulan las Administradoras de Fondos para el Retiro (artículo 108 bis).
- *Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros*, en la que se regula a las instituciones de seguros (artículo 140).
- *Ley Federal de Instituciones de Fianzas*, que establece lo relativo a dichas instituciones (artículo 112).
- *Ley de Uniones de Crédito* (artículo 129).
- *Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo* (artículos 71 y 72).
- *Ley de Sociedades de Inversión* (artículo 91).

Todas las leyes referidas previamente, solamente enuncian las obligaciones de los sujetos obligados del sistema financiero, para establecer medidas y procedimientos encaminados a prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita, presentar reportes a la autoridad e informar de empleados, funcionarios, apoderados o miembros del Consejo de Administración.

Sin embargo, el detalle de la implementación de la regulación y el cumplimiento de las respectivas obligaciones en la materia, se realiza a través de “Disposiciones de Carácter General”, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que no tienen autoridad de ley –sujetas a cambios discrecionales por parte de la autoridad–, en los que se enuncian los requisitos que deben cumplir los sujetos obligados sobre los siguientes temas:

- Política de identificación y conocimiento de clientes y usuarios;
- Política de identificación del riesgo;
- Reportes a la autoridad: operaciones relevantes, operaciones inusuales, operaciones internas preocupantes y reportes de transferencias de fondos;
- Estructuras internas;
- Capacitación y difusión;
- Sistemas automatizados; y
- Reserva y confidencialidad.

Aun cuando las disposiciones que emite la SHCP, tienen una enorme flexibilidad para poder ser modificadas, solo las relativas al sistema bancario, casas de cambio y transmisores de dinero han sido actualizadas recientemente en los años 2009 y 2010 –las otras han quedado rezagadas–.

En consecuencia en México tenemos una regulación normativa dispersa en 11 ordenamientos que no detallan con precisión los derechos y obligaciones de los sujetos obligados del sistema financiero en la prevención a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, múltiples disposiciones generales que no tienen la autoridad de ley y que no han sido actualizadas con la regularidad que se necesita y, por último, los diversos sujetos distintos al sistema financiero, que pueden ser utilizados por el crimen organizado para lavar dinero, no son objeto de regulación alguna que permita rastrear el origen y destino de los recursos ilícitos.

Es por ello fundamental, dotar de un marco jurídico que de bases suficientes a autoridades, al sistema financiero y demás sujetos obligados, para avanzar en la prevención y combate al lavado de dinero.

II. Participación de México en el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y sus recomendaciones en relación a los Sujetos Obligados no Financieros.

México es miembro del *Grupo de Acción Financiera Internacional* (GAFI), desde el año 2000 y lo preside a partir de junio del 2010. Sin embargo, a pesar de las acciones llevadas a cabo, particularmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el reporte de evaluación mutua emitido en octubre de 2008, el GAFI determinó incumplimientos por parte del gobierno de México a sus 40 recomendaciones en materia de prevención de lavado de dinero y sus 9 recomendaciones especiales para combatir el financiamiento al terrorismo, indicando entre otros puntos lo siguiente:

...las leyes que penalizan el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo no responden plenamente a las normas internacionales, y no hay margen para mejorar significativamente su aplicación.”

No hay medidas legales o reglamentarias de prevención del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, ni de supervisión, para cualquiera de las categorías de empresas y profesiones no financieras designadas por el GAFI (*designated nonfinancial businesses and professions* —DNFBPs por sus siglas en inglés—), a excepción de los servicios de confianza que por ley sólo pueden ser prestados por las instituciones financieras autorizadas.

La falta de medidas en relación con las demás categorías de DNFBPs representa una laguna importante del régimen de prevención del Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo. Además, ninguna revisión se ha realizado a las entidades y organizaciones sin fines de lucro (NPO), así como para apoyar a la adopción de medidas para impedir el uso ilegal de las personas morales en relación con lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

Como lo refiere el GAFI, no hay margen para la mejora significativa de la actual legislación en la materia y los negocios y profesiones no financieros, que son una pieza fundamental en la estrategia de prevención y combate en contra del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, puesto que carecen de regulación.

Dentro de los sujetos no financieros quedan comprendidos ciertos tipos de negocios y profesiones legítimas que por sus características propias pueden servir a la delincuencia organizada como medio de acceso de los recursos ilícitos a la economía formal, con la finalidad de ocultar su procedencia delictiva.

Como consecuencia de lo anterior, los sujetos no financieros deben ser eficazmente vinculados a la responsabilidad social y legal de actuar como “*gatekeepers*” (como se les conoce en las legislaciones avanzadas para combatir este delito) o sujetos de prevención de la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo. Al respecto, la comunidad internacional y los expertos en la materia, insisten en la gran utilidad que conlleva para las estrategias de prevención y combate al lavado de dinero, la implementación de un régimen jurídico aplicable a sujetos de prevención no financieros.

En este sentido, el GAFI recomienda que los Estados adopten políticas adecuadas para incorporar a las industrias, negocios y profesiones –que por sus características propias pueden servir a la delincuencia organizada como medio de acceso de los recursos ilícitos a la economía formal– en la prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita, colaborando con las autoridades al reportar operaciones sospechosas de lavado de dinero y proporcionando información útil para tal efecto.

En vista de lo antes referido, se hace necesario que la política de prevención de lavado de dinero mexicana se articule de manera global y evolucione a semejanza de los modelos internacionales, tanto de América del Norte como Latinoamericanos y Europeos, que han adoptado las mejores prácticas internacionales, a efecto de que se incluya a todos los sectores susceptibles a recibir o realizar operaciones con fondos de procedencia ilícita.

III. Mejores prácticas internacionales

El problema del lavado de dinero constituye un fenómeno global que ha motivado que las naciones reformen sus marcos jurídicos y estructuras de prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo. Tanto en América del Norte como en diversos países de Latinoamérica y Europa, se han impulsado legislaciones exclusivas para atender este fenómeno delincencial, a diferencia de México en que, como fue referido líneas arriba, existe una dispersión legislativa en once distintos ordenamientos y los sujetos no financieros carecen de regulación.

La experiencia española es especialmente relevante dentro de las mejores prácticas internacionales. De acuerdo a la última revisión de GAFI a España, el marco legal español para combatir el lavado de dinero es evaluado positivamente. Los tipos penales españoles incorporan múltiples sujetos activos y conductas susceptibles de participar en el delito de lavado de dinero. Las autoridades nacionales y de las autonomías españolas cuentan con amplias facultades para obtener evidencias y datos de pruebas, además de disponer de un amplio rango de técnicas especiales de investigación.

En España la colaboración de las instituciones financieras y los notarios públicos, principalmente, resultan ejes fundamentales en las estrategias de prevención al blanqueo de capitales. Sin embargo, tanto instituciones financieras como una gran diversidad de sujetos obligados no financieros están contenidos en una sola Ley. La *Ley 10/2010* aplica a los siguientes sujetos obligados:

- Entidades de Crédito (Bancos y Cajas de Ahorro, Instituciones Financieras);
- Entidades aseguradoras autorizadas para operar en el ramo vida;
- Sociedades y agencias de valores;
- Instituciones de inversión colectiva;
- Sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva y de fondos de pensiones;
- Sociedades gestoras de cartera;
- Sociedades emisoras de tarjetas de crédito;
- Actividades de cambio de moneda;
- Casinos de juego;
- Promoción inmobiliaria;
- Auditores, contables externos o asesores fiscales;
- Notarios, abogados y procuradores;
- Comercio de joyas, piedras o metales preciosos;
- Comercio de objetos de arte y antigüedades;
- Inversión filatélica o numismática;
- Transporte profesional de fondos;
- Servicios postales de giros o transferencias internacionales; y,
- Comercio de lotería y otros juegos de azar, en lo que al pago de los premios se refiere.

En España se creó un organismo público que concentra los esfuerzos gubernamentales en la materia. Se trata de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales que incorporó a la antigua Unidad de Inteligencia Financiera española. Entre las atribuciones de dicha Comisión están las de recepción, análisis, diseminación y supervisión de información. Además, tiene una amplia coordinación interinstitucional con las autoridades policíacas y de procuración de justicia.

La Guardia Civil y la Policía Nacional españolas, son ambas responsables de combatir el crimen, incluido el lavado de dinero. La oficina del fiscal de drogas y de lavado de dinero actúa ante la Corte Nacional de crímenes sobre contrabando de drogas y lavado de dinero perpetrado por grupos organizados que afectan a más de una región.

Por otra parte, la experiencia colombiana constituye otra de las mejores prácticas internacionales en la materia. De acuerdo a la evaluación del GAFI, los primeros controles establecidos al sector financiero colombiano motivaron la migración de quienes se dedicaban a lavar dinero hacia las instituciones y empresas no financieras que carecían de regulación. Para contrarrestar esta nueva modalidad, el gobierno colombiano ha expedido resoluciones para imponer y/o modificar la obligación de reporte de los notarios, los juegos de suerte y azar, los concesionarios de vehículos, los profesionales del cambio de divisas y las actividades de comercio exterior, entre otros.

Cabe destacar que en Colombia, la política contra el lavado de activos se halla enmarcada principalmente en la lucha contra los grupos armados ilegales, el narcotráfico y la delincuencia organizada en el marco de una sola ley.

Debido a la importancia que el Estado colombiano otorga al tema de lavado de dinero, creó la Comisión de Coordinación Interinstitucional contra el Lavado de Activos, organismo consultivo del gobierno nacional y ente coordinador de las acciones para combatir ese fenómeno delincencial.

Otra innovación exitosa en el marco jurídico colombiano es el sistema de administración de riesgo de lavado de activos y de la financiación del terrorismo, denominado SARLAFT. Mediante la implementación de políticas de segmentación de los sujetos obligados al identificar posibles riesgos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, los colombianos han sim-

plificado la supervisión y fomentado la generación de reportes de calidad sobre posibles conductas inusuales.

Por otra parte, dentro de la experiencia brasileña en la materia, destaca la creación del Registro General de los Depositantes y Clientes de las Instituciones Financieras en la ley No. 9614/1998. En síntesis, se trata de un sistema computarizado que indica en donde mantienen los clientes de las instituciones financieras sus cuentas, depósitos a la vista, depósitos de ahorro, depósitos a plazo y otros activos, derechos y valores, directamente o a través de sus representantes legales y fiscales.

El principal objetivo del Registro es facilitar las investigaciones financieras realizadas por las autoridades competentes brasileñas, ante la presencia de datos que permitan suponer la presencia de una operación con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo; a la vez que ha simplificado la labor de identificación de los clientes por parte de las instituciones financieras.

IV. Iniciativa de Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo.

La presente iniciativa de Ley se suma a los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal en la materia, a saber:

- La Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo dada a conocer el 26 de agosto de 2010;
- Los Diálogos por la Seguridad Pública sostenidos por el Presidente de la República con miembros de la Sociedad Civil en el mes de agosto de 2010; y
- Proyecto de Decreto de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, presentada a este Senado de la República el pasado 26 de agosto de 2010 (Iniciativa del Ejecutivo Federal).

Asimismo, la presente iniciativa reconoce la propuesta realizada por los Senadores Minerva Hernández Ramos y René Arce Círigo el 15 de julio de 2009, sobre la Ley para la Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo (Iniciativa Hernández y Arce).

A lo largo de la presente exposición de motivos y para la mejor comprensión de lo que aquí se propone, se mencionarán, de manera genérica, las diferencias entre la Iniciativa del Ejecutivo Federal, la Iniciativa Hernández y Arce y la presente propuesta.

Esta iniciativa aporta una propuesta incluyente que incorpora lo mejor de la experiencia nacional e internacional en un sólo marco jurídico y que puede resumirse en los siguientes puntos:

- Sistematización del marco jurídico de prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo. La razón de que esta iniciativa haya contemplado incluir la prevención de actividades que pudieran financiar al terrorismo, además de tratarse de una recomendación del GAFI, atiende a la vinculación operativa que existe entre las operaciones con recursos de procedencia ilícita y aquellas de financiamiento al terrorismo.
- Incorporación de nuevos sujetos obligados no financieros, así como inclusión de los actuales sujetos obligados del sistema financiero en un solo ordenamiento jurídico.
- Se establecen normas que deben regir para los sujetos obligados del sistema financiero, en relación al tipo de operaciones que tendrán que reportar y los distintos programas y políticas que deberán de elaborar para dar cumplimiento a sus obligaciones de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, así como la estructura interna que estarán obligados a adoptar para tales efectos.
- Los sujetos obligados no financieros tendrán igualmente obligaciones de prevención, sin embargo, será el reglamento y Comité Técnico Interinstitucional el que determinará por medio de disposiciones de carácter general, tanto los programas y políticas para su cumplimiento, así como el detalle y características de las operaciones que deberán de reportar.
- Se dispone un régimen especial para los fedatarios públicos – Notarios y Corredores Públicos–, para lo cual, a diferencia de los demás sujetos obligados no financieros, se establecen el tipo de actividades respecto de las cuales deberán de realizar un Informe de Operaciones.

- Se restringe el uso de efectivo para cualquier constitución o transmisión de derechos que se realice sobre bienes inmuebles. Se establece que las operaciones que realicen los sujetos obligados no financieros por la cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal deberá realizarse por medio de algún instrumento bancario o financiero previsto por la Ley. Por último, se dispone que cualquier persona que realice una operación superior a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal en efectivo, deberán reportarla al Comité Técnico Interinstitucional. En su caso, dicho reporte se considerará realizado con la declaración que se realice en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta o que dicha cantidad sea ingresada al sistema financiero.
- Con la finalidad de proteger el uso y manejo de la información confidencial y datos personales que sean proporcionados por particulares o sujetos obligados, por virtud de las obligaciones que se disponen en el presente proyecto de ley, se propone la creación de una reglamentación acorde con la nueva Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares, así como con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al tiempo que se protege el derecho de los particulares en cuanto al tratamiento de su información.
- Se disponen diversos criterios de reserva y flujo de información entre autoridades competentes con la finalidad de propiciar una adecuada y eficaz coordinación y cooperación interinstitucional entre las autoridades competentes.
- Para fortalecer institucionalmente a las autoridades encargadas de la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, se prevé incorporar al interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un Comité Técnico Interinstitucional que será el facultado para realizar las funciones de prevención y detección de las operaciones objeto de la ley que se presenta, quien además integrará y administrará tanto el Registro Único de Identificación y Datos como el Sistema Nacional de Información y Reportes. Dicho comité será coordinado por el titular del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Cré-

dito Público y será el encargado de interactuar con las distintas autoridades relacionadas con la materia, así como ser la que instrumente los distintos procedimientos frente a los sujetos obligados, es decir, será el rostro público del Comité Técnico Interinstitucional

Por su parte, se propone la creación de un Consejo Consultivo que estará integrado por los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal que por la naturaleza de sus atribuciones legales, tienen relación con la instrumentación de esta nueva Ley. Su objeto será proveer soluciones operativas y de coordinación entre autoridades.

Asimismo, se prevé dotar a la Procuraduría General de la República, a través del Ministerio Público de la Federación, con la facultad de crear grupos de tarea temporales, los cuales serán integrados por servidores públicos de diversas dependencias de gobierno, con la finalidad de coadyuvar en la etapa de averiguación previa. Dichos grupos culminarán con su tarea al momento en que la averiguación previa concluya, ya sea que se haya consignado o archivado.

Para hacer efectiva la aplicación de las nuevas obligaciones, se dispone la creación de sanciones administrativas tanto para sujetos obligados como para particulares.

Por último, se estimó pertinente incorporar el tipo penal genérico de lavado de dinero, que a la fecha se encuentra en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, con modificaciones sustanciales que harán más efectiva su persecución. Asimismo, se incorporan nuevos tipos penales y sanciones en caso de confabulación, que encuentran íntima relación con el lavado de dinero.

La presente iniciativa pretende incorporar en un solo ordenamiento todos los elementos que han sido considerados relevantes para la prevención y combate del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, como a continuación se detallan:

1. Sistematización del marco jurídico de prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo.

Como se apunta anteriormente, las diversas leyes financieras en materia de prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo proporcionan aspectos básicos que se encuentran dispersos en

once disposiciones, solo aplicables a los actores del sistema financiero, además hay que sumar las actuales disposiciones de carácter general emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en donde se detalla su operación y que, como tales, no tienen autoridad de Ley, ello sin considerar que su emisión es discrecional.

A diferencia de la Iniciativa del Ejecutivo Federal y de la Iniciativa Hernández y Arce –que proponen únicamente la incorporación de actores del sistema financiero, dejando al actual marco normativo la regulación de los sujetos obligados del sistema financiero–, en el proyecto que se propone el contenido normativo de dichas disposiciones generales se elevan a carácter de ley y se sistematizan en un sólo ordenamiento, siguiendo las mejores prácticas internacionales y cumpliendo las recomendaciones del GAFI.

Asimismo, al concentrarse en un solo ordenamiento jurídico tanto a los sujetos obligados del sistema financiero como a los nuevos sujetos obligados no financieros, se proporciona una estructura integral a la autoridad en sus funciones de prevención y detección de las actividades criminales objeto de esta iniciativa.

Al respecto, los beneficios y razones de dicha sistematización en un único ordenamiento legal, pueden ser resumidas en lo siguiente:

- El orden jurídico que se propone brinda certeza jurídica, ya que se podrá acceder con facilidad a un solo marco jurídico que contenga las obligaciones de todos los sujetos obligados, tal como sucede en las mejores prácticas internacionales, como en el caso de Brasil, Colombia o España. Con ello, se evitaría la dispersión y remisión a diversas disposiciones y leyes especiales, contribuyendo a la cultura de legalidad y de facilidad en el conocimiento de la Ley.
- Se establecen en ley y no en disposiciones de carácter general que emite la autoridad administrativa, los deberes de los sujetos obligados. Esta circunstancia otorgará seguridad jurídica, puesto que se evita en lo máximo posible la discrecionalidad de la autoridad, aunado a que la violación de estas normas, trae como consecuencia sanciones administrativas e incluso sanciones penales que, en ambos casos, requieren de un fundamento cuyo origen no sea la facultad discrecional de una autoridad.

- Es en ese sentido, la intención de esta propuesta es establecer una base de obligaciones generales a cargo de los sujetos obligados, y que el Comité Técnico Interinstitucional sea el que, mediante disposiciones de carácter general, detalle los elementos que permitan instrumentar esas normas.
- Se propone un sistema eficaz de control y supervisión, a través del Comité Técnico Interinstitucional y del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que contarán con suficientes facultades y competencias para hacer operativas las tareas de prevención, detección y denuncia; integración y administración del Registro Único de Identificación y Datos y del Sistema Nacional de Información y Reportes; y la emisión de disposiciones de carácter general; entre otras.
- En este sentido, la Iniciativa del Ejecutivo Federal y la Iniciativa Hernández y Arce, disponen que continuará siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Inteligencia Financiera, la que tendrá las facultades de prevención del lavado de dinero, es decir, conservan el actual esquema administrativo.
- Al contar con obligaciones sistematizadas de los sujetos obligados, se establecen con precisión las responsabilidades en las que pueden incurrir quienes violenten las nuevas disposiciones. Es en ese sentido que será el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a requerimiento del Comité Técnico Interinstitucional, el que aplique las sanciones administrativas a los sujetos obligados y particulares infractores,, al tiempo que se tipifica el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, para hacer más eficaz su persecución y se incluyen nuevos delitos penales relacionados con la materia de la Ley.

La iniciativa que se propone, contempla como disposiciones supletorias la Legislación Mercantil, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo que fueren aplicables.

Sin embargo, a diferencia de la Iniciativa del Ejecutivo Federal, no se dispone que el Código Penal Federal tenga el carácter de norma supletoria, la razón de ello se asienta en el hecho de que los principios de tipicidad, taxatividad y exacta aplicación de la ley en materia penal, previstos por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén que la norma penal, debe de estar contenida en un solo ordenamiento legal y que la sanción penal no sea producto de un juicio de mayoría de razón o simple analogía.

2. Sujetos obligados

En la presente iniciativa se listan los diversos integrantes del sistema financiero mexicano, y se definen como sujetos obligados del sistema financiero cuyas operaciones también serán objeto de esta ley, a diferencia de la Iniciativa del Ejecutivo Federal y de la Iniciativa Hernández y Arce, en las que proponen únicamente la incorporación de sujetos obligados no financieros, dejando al actual marco normativo creado de forma discrecional, por la SHCP, la regulación de los sujetos obligados del sistema financiero.

A continuación se listan los sujetos obligados del sistema financiero:

- Instituciones de banca múltiple;
- Instituciones de banca de desarrollo;
- Asesores de inversión;
- Almacenes generales de depósito;
- Arrendadoras financieras;
- Casas de cambio;
- Las instituciones o sociedades mutualistas de seguros autorizadas en operaciones de seguros de vida y a las personas que intermedien dichos seguros; los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural que operen seguros de vida; y, las asociaciones de personas que sin expedir pólizas o contratos, concedan a sus miembros seguros en caso de muerte y sobrevivencia en los términos del artículo 13 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros;
- Empresas de factoraje financiero;
- Uniones de crédito;
- Transmisores de dinero;
- Administradoras de tarjetas de crédito o de servicios;
- Centros cambiarios;

- Instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado;
- Sociedades financieras de objeto múltiple;
- Sociedades operadoras de sociedades de inversión, que directamente distribuyan acciones de las sociedades que administren o gestionen entre el público inversionista;
- Casas de bolsa;
- Especialistas bursátiles;
- Entidades de ahorro y crédito popular;
- Cooperativas y sociedades financieras populares;
- Administradoras de fondos para el retiro, respecto de las aportaciones voluntarias o complementarias;
- Instituciones de fianzas; y,
- Aquellas sociedades e instituciones que en términos de la legislación vigente, se le confiera el carácter de integrante del sistema financiero.

Por otro lado, se propone incorporar a nuevos sujetos obligados, que por la naturaleza de las actividades que realizan, presentan mayor vulnerabilidad a ser utilizados en operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, o bien, que por su actividad cotidiana tienen acceso a información relativa a dichas operaciones. En cumplimiento a las disposiciones del GAFI y en seguimiento a las mejores prácticas internacionales, los nuevos sujetos obligados propuestos son:

- Las entidades comerciales no bancarias que celebren contratos de mutuo o crédito, emitan o comercialicen tarjetas de servicio, de crédito o, en general, instrumentos utilizados en el sistema de pagos, para la adquisición de bienes, servicios o disposición de dinero en efectivo o cheques de viajero y venta de tarjetas prepagadas;
- Las personas diversas a las entidades financieras que habitualmente celebren contratos de mutuo con o sin garantía prendaria, directamente o a través de establecimientos mercantiles, o bien que otorguen préstamos o contratos de crédito al público en general, con independencia de la figura jurídica que adopten para el propósito de sus operaciones;

- Las personas que realicen juegos con apuestas, sorteos o concursos conforme a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal de Radio y Televisión y a sus respectivos reglamentos, así como los organismos públicos descentralizados que realicen dichas actividades, en los términos de su legislación aplicable;
- Las personas que se dediquen a las actividades de promoción, agencia, desarrollo, construcción, compraventa, comodato, arrendamiento, inversión, comisión, administración, intermediación o cesión de derechos en el sector inmobiliario;
- Los prestadores de servicios profesionales independientes dedicados a actividades jurídicas, contables, fiscales o financieras, cuando participen en la realización de operaciones por cuenta de clientes, relacionados con bienes, recursos, derechos u operaciones que por su naturaleza o cuantía puedan ser utilizados para la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo;
- Los Fedatarios Públicos;
- Las personas que se dediquen al traslado y custodia de dinero, valores o metales preciosos;
- Las instituciones de asistencia pública y privada, las asociaciones religiosas y culto público y en general cualquier donataria autorizada de conformidad con sus leyes respectivas;
- Las personas morales que se dediquen a la fabricación, comercialización y compraventa de metales, piedras preciosas o joyas y relojes;
- Las personas físicas y morales que se dediquen a la comercialización, compraventa o arrendamiento de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones, nuevos o usados, y a las personas que habitualmente presten el servicio de blindaje de vehículos y bienes inmuebles;
- Las personas que habitualmente se dediquen a la transportación aérea, marítima o terrestre, de bienes o personas;
- Las personas que habitualmente se dediquen al comercio de obras de arte y antigüedades;
- Las personas que se dediquen a la inversión filatélica o numismática;

- Las personas que se dediquen a la prestación de servicios postales de giros o transferencias internacionales;
- Partidos y agrupaciones políticas, con registro ante el Instituto Federal Electoral o ante los Institutos Electorales de las Entidades Federativas y candidatos para cargos de elección popular, en términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de las legislaciones locales respectivas;
- Organizaciones gremiales o sindicatos, de naturaleza pública o privada, que se encuentren legalmente constituidos y centrales obreras y campesinas;
- Las personas físicas o morales dedicadas a la compra, venta, importación o exportación, suministro, producción, almacenamiento y distribución de materia prima, precursores químicos y equipos de laboratorio para la industria farmacéutica;
- Las personas físicas o morales, que en términos de Ley hayan obtenido por parte de las autoridades competentes permiso, autorización o concesión para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la federación; y
- Los recintos fiscales, fiscalizados y agentes aduanales, en términos de la Ley Aduanera.

Los recintos fiscales son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas.

Por su parte, el Servicio de Administración Tributaria otorga concesiones para que los particulares presten servicios en recintos fiscalizados de manejo, almacenaje y custodia de mercancías.

El agente aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera.

Es importante destacar que tanto la Iniciativa del Ejecutivo Federal como la Iniciativa Hernández y Arce, no contemplan a los siguientes sujetos obligados no financieros: instituciones de asistencia pública y privada y asociaciones religiosas; las personas dedicadas a la comercialización de materia prima, precursores químicos y equipos

de laboratorio para la industria farmacéutica; recintos fiscales, fiscalizados y agentes aduanales; candidatos a cargos de elección popular, agrupaciones y partidos políticos; organizaciones gremiales, sindicatos o centrales obreras o campesinas; las personas que habitualmente se dediquen a la transportación aérea, terrestre o marítima de bienes o personas; y, las personas que hayan obtenido permiso, autorización o concesión para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.

3. Obligaciones de los sujetos obligados

3.1. Sujetos obligados del Sistema Financiero

Una de las propuestas más relevantes de la presente iniciativa consiste en establecer con precisión las obligaciones de los sujetos obligados financieros. Para tal efecto, fueron analizadas las diversas leyes financieras aplicables, las disposiciones de carácter general emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las regulaciones y políticas internas de cada entidad financiera.

Las obligaciones que tendrán los sujetos obligados del sistema financiero son las siguientes:

- Crear medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones, operaciones o sucesión de éstas, que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de financiamiento al terrorismo o los previstos en esta Ley;
- Presentar al Comité Técnico Interinstitucional reportes sobre operaciones inusuales, inusuales internas y relevantes.
- Crear políticas de cumplimiento; de prevención en base al riesgo, bajo criterios de relevancia, antecedentes, montos y frecuencia de las operaciones; identificación y conocimiento de sus clientes o usuarios; y, de acceso, manejo y disposición de la información, las cuales deberán ser aprobadas por Comité Técnico Interinstitucional;
- Recabar, resguardar, garantizar y conservar la información y documentación que acredite plenamente la identidad de sus clientes o usuarios –con la correlativa excluyente de responsa-

bilidad en el supuesto de incumplimiento por causa de caso fortuito o fuerza mayor—;

- Brindar las facilidades necesarias a los visitantes del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de darles acceso a las instalaciones, archivos, bases de datos y demás bienes e información necesaria para la realización de las visitas de verificación;
- Cumplir con los requerimientos que realice el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en concordancia con las facultades otorgadas por esta Ley; y,
- Proporcionar capacitación al interior de las instituciones sobre la materia objeto de esta Ley, de conformidad con la política de prevención.

Es importante aclarar, que será el Comité Técnico Interinstitucional, el que establecerá mediante disposiciones de carácter general las modalidades y características para el cumplimiento de las obligaciones establecidas.

Como se ha dicho, actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite de manera discrecional y sin la regularidad que se requiere las disposiciones de carácter general, en las que se establecen las obligaciones que tienen que cumplir los sujetos obligados del sistema financiero. Lo que aquí se propone es que sea el nuevo Comité Técnico Interinstitucional el que detalle las disposiciones generales y la forma y periodicidad en la que deban de cumplirse.

Además, se ha considerado necesario disponer que cuando menos una vez cada tres meses los sujetos obligados del sistema financiero deberán de reportar las operaciones inusuales, inusuales internas y relevantes. Ello, con la finalidad de garantizar un mínimo de periodicidad en el flujo de información entre los sujetos obligados y la autoridad.

Asimismo, con la finalidad de fortalecer las medidas de prevención y detección, los sujetos obligados del sistema financiero podrán intercambiar entre sus respectivos oficiales de cumplimiento, la información relativa a sus políticas, medidas o procedimientos que hayan adoptado para tales fines.

Por otro lado, para el cumplimiento a las diversas obligaciones, los sujetos obligados del sistema financiero deberán contar con un órgano interno de supervisión y control que será el encargado de coor-

dinar los esfuerzos para dar cumplimiento a las nuevas obligaciones que se establecen y para emitir las políticas y los programas de prevención e identificación, los cuales deberán ser aprobados Comité Técnico Interinstitucional. Dicho órgano estará integrado por el oficial de cumplimiento y por cuando menos tres funcionarios de nivel directivo de la propia institución financiera.

También deberán contar con un oficial de cumplimiento, que será designado por el órgano de supervisión y control, o bien, por el consejo de administración o directivo de cada institución del sistema financiero, según corresponda. Será el representante legal de dicho órgano y el responsable de velar por el buen manejo del programa de cumplimiento y tendrá a su cargo las funciones operativas y de información del órgano respectivo.

Será obligación del consejo de administración y la dirección general de cada entidad financiera, atribuir al oficial de cumplimiento la suficiente autoridad, facultades e independencia respecto a los demás empleados de la entidad, que le permita administrar el programa, así como ejecutar medidas correctivas eficaces.

Por último, los sujetos obligados del sistema financiero, deberán contar con un programa de cumplimiento adecuado a la organización, estructura, recursos, riesgos y complejidad de las operaciones de la institución.

3.2. Sujetos obligados no financieros

Los sujetos obligados no financieros tendrán las obligaciones de identificación y conocimiento del cliente; reporte de operaciones; resguardo y garantía de la información –con la correlativa excluyente de responsabilidad en el supuesto de incumplimiento por causa de caso fortuito o fuerza mayor–. Además deberán colaborar con el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los deberes impuestos a los sujetos obligados no financieros, son relativamente más sencillos de cumplir, en comparación a los de los sujetos obligados financieros. Ello atiende principalmente a que los integrantes del sistema financiero, cuentan ya con una estructura creada que permite dar cumplimiento a las normas que en esta materia, ha expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese sentido el Comité Técnico Interinstitucional dispondrá mediante normas de carácter general la forma, la periodicidad y las acti-

vidades que deberán ser reportadas por los sujetos obligados no financieros. De la misma manera, será el mismo Comité, el que emitirá las políticas de identificación, cumplimiento y prevención en base al riesgo, bajo criterios de relevancia, antecedentes, montos y frecuencia de las operaciones, y manejo de información para los sujetos obligados no financieros.

Las disposiciones que emita el Comité Técnico Interinstitucional deberán, en la medida de lo posible, tomar en cuenta la opiniones que vertían de las distintas cámaras empresariales y sectores representantes de la industria, el Instituto Federal Electoral, asociaciones religiosas, instituciones de asistencia pública y privada respectivamente, gremios, sindicatos y centrales obreras y campesinas, etcétera.

El Comité Técnico Interinstitucional tendrá la facultad de definir por medio de disposiciones de carácter general las operaciones que deban ser reportadas. A diferencia de la Iniciativa del Ejecutivo Federal y de la Iniciativa Hernández y Arce que enuncian de manera concreta las operaciones específicas que deberán de reportar, sin dar margen a la Autoridad para ampliar estos conceptos de acuerdo con lo que vaya imperando en los mercados y en las innovaciones criminales.

La anterior delegación que se hace a la autoridad administrativa, para detallar la actividad que deberá ser reportada por los sujetos obligados no financieros, es acorde con el principio de legalidad previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que hace a los principios del derecho administrativo sancionador y a las llamadas cláusulas habilitantes.

Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente precedente emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Novena Época

No. Registro: 182710

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVIII, Diciembre de 2003

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XXI/2003

Página: 9

CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS. En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados “cláusulas habilitantes”, que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley.

Amparo en revisión 199/2002. Moisés Saba Masri. 9 de septiembre de 2003. Mayoría de seis votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Disidentes: Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Es en ese sentido, que el presente proyecto de ley pretende habilitar a la autoridad competente en la materia para emitir, mediante dis-

posiciones de carácter general, el detalle de las actividades que habrán de reportar los sujetos obligados no financieros.

Por otro lado, los sujetos obligados no financieros, deberán designar a un responsable del cumplimiento de sus nuevas obligaciones, de entre aquellas personas que ocupen un nivel de dirección dentro de la persona moral y tenga por lo menos un poder general para actos de administración. Asimismo, los sujetos obligados no financieros que sean personas físicas, no podrán nombrar apoderado o representante para efectos de la responsabilidad y cumplimiento de sus obligaciones respectivas.

4. Régimen especial de los fedatarios públicos

La presente iniciativa propone incorporar a los notarios y corredores públicos como sujetos obligados no financieros. Lo anterior parte del hecho de que son ellos quienes dan fe, formalizan y asesoran multiplicidad de actos civiles y mercantiles que por sus características son susceptibles de ser utilizados para realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo. Es decir, tanto notarios como corredores públicos cumplen una función de enorme relevancia social al constituirse en uno de los más importantes actores en la detección y prevención de este tipo de operaciones.

La experiencia internacional demuestra que los fedatarios públicos se han convertido en uno de los principales custodios del sistema financiero y el comercio en general. Así lo demuestran los diagnósticos del GAFI y las mejores prácticas de países como Brasil, Colombia o España.

Es por ello, que a diferencia de los demás sujetos obligados no financieros, se propone un régimen especial de obligaciones para los fedatarios públicos, al mismo tiempo que garantiza la confidencialidad de la información que manejen.

Este régimen especial respeta el pacto federal puesto que establece nuevas normas sujetas al ámbito de competencias que marca la Constitución, para el ámbito local y federal.

En ese sentido, los fedatarios públicos tendrán las siguientes obligaciones:

- Conocer e identificar a sus requirentes y personas que soliciten sus servicios públicos;
- Ejecutar el Programa de Cumplimiento y la política de conocimiento e identificación de requirentes y clientes que emita el Comité Técnico Intersecretarial;
- Elaborar un Informe de Operaciones y repórtalo al órgano de prevención y control del Colegio de Notarios; y,
- Prevenir a los requirentes o personas que soliciten sus servicios de las penas en que incurrirán quienes realizan operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo

Como se ha dicho, debido a la relevancia que tienen los fedatarios públicos en la detección y prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, se establecen las operaciones específicas que deberán ser objeto de reporte a al Comité Técnico Interinstitucional. Dichas operaciones serán las siguientes:

- Los actos traslativos de dominio de bienes muebles o inmuebles;
- La celebración de contratos de mutuo o crédito, en los que el acreedor no forme parte del sistema financiero mexicano ni sea un organismo público;
- La constitución, fusión, escisión, disolución o liquidación de sociedades civiles, mercantiles o de cualquier otra naturaleza, o cuando se establezcan nuevos socios o accionistas;
- La protocolización de actas de asambleas de accionistas o de juntas de socios, o de documentos que contengan resoluciones adoptadas fuera de dichas asambleas o juntas o de cualquier naturaleza, que acuerden el aumento o reducción del capital social o de partes sociales;
- En los casos de reducción de capital social de parte fija o variable, cuando tenga como consecuencia el reembolso a uno o varios accionistas o socios y el pago de dividendos;
- Cuando con motivo de fusiones o escisiones se transmitan a la fusionante, escindida o escindidas, capital social, activos o pasivos;
- En la emisión de poderes que se otorguen con carácter de irrevocables;

- En la formalización de cesiones de derechos;
- Cuando se satisfaga el cumplimiento de una obligación por una cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal o su equivalente en moneda extranjera, con independencia de su forma de pago. En cualquier caso, se deberá de hacer constar la forma en la que se efectuó dicho pago;
- La constitución, modificación o extinción de fideicomisos y cualquier acto u operación que se derive de ellos;
- Realización de avalúos; y,
- Las herencias o legados. En caso de que su adjudicación sea realizada por un Juez, éste dará cuenta directamente al Comité Técnico Interinstitucional.

A diferencia de los demás sujetos obligados no financieros los notarios públicos deberán de elaborar un informe mensual de operaciones y lo deberán de entregar al Colegio de Notarios –como ocurre en España–.

La razón fundamental que impulsa la creación del órgano de previsión y control al interior del Colegio de Notarios es, en primer término, la enorme relevancia que juegan los notarios públicos en la prevención del lavado dinero y de financiamiento al terrorismo, pues es ante ellos, que se realiza una parte importante de las operaciones que se llevan a cabo en el país; en segundo lugar, el órgano de supervisión y control sistematizará la información entregada por cada notario a través de los informes de operaciones mensuales, y éste órgano será quien reporte dichas operaciones al Comité Técnico Interinstitucional, brindando mayor precisión a la información transmitida, pues se hará en base a sistemas de inteligencia y riesgo; por último, para poder resguardar adecuadamente la seguridad de los notarios públicos, se precisa que la información será entregada directamente al Colegio de Notarios y éste a su vez, hará los reportes a la autoridad.

El órgano de previsión y control del Colegio de Notarios tendrá las siguientes obligaciones:

- Reportar los actos u operaciones, a través de medios electrónicos y en el formato oficial que establezca el Comité Técnico Interinstitucional;

- Proporcionar al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, la información y documentación que le sea solicitada;
- Brindar las facilidades necesarias a los visitantes del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría;
- ejecutar el programa de cumplimiento y la política de prevención en base a riesgos que emita el Comité Técnico Interinstitucional; y,
- Otorgar a sus empleados capacitación continua de las nuevas disposiciones.

Es importante destacar que en México la colegiación no es obligatoria, por lo que los notarios públicos que no pertenezcan al Colegio de Notarios, así como los corredores públicos, deberán reportar directamente al Comité Técnico Interinstitucional todas las operaciones cuando excedan de la cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal.

5. Restricción de uso de efectivo e instrumentos monetarios

Los diagnósticos nacionales e internacionales demuestran que uno de los principales mecanismos para llevar a cabo operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, se da a través del uso de efectivo –tanto en moneda nacional como en divisas–. Esto con el propósito de evadir el rastro que podría dejarse en las instituciones que integran el sistema financiero y, en consecuencia, dificultar su seguimiento. Por tal motivo, la presente iniciativa propone restringir el uso de efectivo e instrumentos monetarios.

Con la finalidad de evitar que la delincuencia haga un mal uso del efectivo, así como para fomentar la formalización de la economía, se proponen las siguientes medidas:

5.1. Cualquier acto jurídico consistente en la constitución o transmisión de derechos sobre bienes inmuebles, independientemente de su valor o monto, se deberán realizar mediante cualquier medio o instrumento de pago bancario o financiero reconocido por la ley, distinto al efectivo, en moneda nacional o divisas, metales preciosos o cheques de viajero. Dicha operación deberá de ser incorporada al Registro Único de Identificación y Datos.

5.2. Por otro lado, se prevé que las operaciones que a continuación se listan, por montos iguales o superiores a la cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, deberán realizarse por medio de cualquier instrumento o medio de pago bancario o financiero reconocido por la Ley:

- La comercialización, compraventa y arrendamiento de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones, nuevos o usados; el servicio de blindaje de vehículos y bienes inmuebles; y, la compraventa de metales, piedras preciosas o joyas y relojes ;
- Adquisiciones de boletos o cualquier otro instrumento o medio que permita participar, en sorteos, concursos o juegos con apuesta, así como el pago de los premios por dichos conceptos;
- Transmisión de dominio o constitución de derechos de cualquier naturaleza sobre los títulos representativos de partes sociales o acciones de personas morales;
- Constitución de derechos personales de uso o goce de cualquiera de los bienes a los que se refieren los incisos anteriores;
- Los actos de comercio, contratación o prestación de servicios realizados por hoteles, agencias de viajes, hospitales, bares, restaurantes, centros nocturnos, tiendas departamentales y supermercados;
- Donativos o donaciones en cualquier modalidad; y,
- Todas los actos u operaciones que realicen los Sujetos Obligados no Financieros, así como cualquier tercero distinto a los Sujetos Obligados, siempre y cuando realicen alguna de las actividades previstas por la Ley como actividades de los sujetos obligados no financieros. Es decir, aquellos actos u operaciones que implican la actividad primordial o esencial de los sujetos obligados no financieros, en términos de lo que establezca el Comité Técnico Interinstitucional.
- En ese sentido, ya no es al sujeto mismo a quien se le está obligando a realizar operaciones a través de algún medio bancario o financiero, sino a la actividad, es decir, en el caso, por ejemplo, de adquisición de precursores químicos, prestación de servicios de agentes aduanales o de asesores financieros, contratación de publicidad por parte de partidos políticos o candidatos, concesionarios o permisionarios de bienes de dominio público

de la federación, actividades sindicales, entre otros, deberán realizarse a través de algún medio financiero o bancario previsto por la Ley, con independencia de que se trate de un sujeto obligado.

Por otro lado, es importante aclarar que la referencia que se hace en el presente proyecto de ley a actos totales, parciales o fraccionados, se trata de aquellos actos relacionados con la misma operación. Es decir, del cumplimiento de obligaciones o pagos en los que, para evitar la utilización del medio bancario o financiero, se extiendan en el tiempo, evitando con ello la bancarización de la operación cuando se supere el monto de dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal. Lo anterior, sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que en su caso proceda.

5.3. Por último, se propone que las operaciones en las que intervinieran terceros distintos a los sujetos obligados, por sí o por interpósita persona, por una cantidad superior a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, deberán ser reportadas al Comité Técnico Interinstitucional.

Sin embargo, se excluye de la obligación de reportar a aquellas personas que presenten la declaración tributaria a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta o que, en su caso, ingresen el producto de la operación al sistema financiero. En ambos casos dichas operaciones serían objeto de prevención, pues en el caso de las primeras el Servicio de Administración Tributaria tendrá que informar sobre la operación al Comité Técnico Interinstitucional y, en el segundo supuesto, el sistema financiero lo deberá de reportar igualmente a dicha autoridad

Todas las operaciones reportadas deberán de integrarse al Sistema Nacional de Información y Reportes y asentarse en el Registro Único de Identificación y Datos.

En el caso de la Iniciativa Hernández y Arce, únicamente establece el régimen de reporte de operaciones que se realicen en efectivo por una cantidad superior a los cien mil pesos. Respecto a la Iniciativa del Ejecutivo Federal, la restricción a la utilización de efectivo en moneda nacional o extranjera o metales preciosos, por arriba de cien mil pesos, únicamente se refiere a los actos de transmisión o constitución de derechos reales sobre la propiedad de bienes muebles, vehícu-

los aéreos, marítimos o terrestres y la prestación del servicio de blindaje sobre los mismos, joyería, metales preciosos y obras de arte, adquisición de boletos para participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos y el pago de sus premios y la adquisición de partes sociales o acciones.

En ese sentido, en dichas Iniciativas, las demás operaciones realizadas por sujetos obligados no financieros, quedan libres de utilizar efectivo en moneda nacional o extranjera en sus actividades, sin embargo, quedan sujetas a reporte.

La presente iniciativa propone adicionalmente la incorporación: de los actos de comercio, contratación o prestación de servicios realizados por hospitales, bares, restaurantes, centros nocturnos, tiendas departamentales y supermercados; donativos o donaciones en cualquier modalidad; y, todos los actos u operaciones que realicen los Sujetos Obligados no Financieros, así como cualquier tercero distinto a los Sujetos Obligados, siempre y cuando realicen alguna de las actividades previstas por la Ley como actividades de los sujetos obligados no financieros.

Por otro lado, en cuanto a la obligación de reportar a la autoridad las operaciones superiores a la cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, las tres iniciativas coinciden en su esencia y objeto, con la salvedad que tanto la Iniciativa del Ejecutivo Federal como la Iniciativa Hernández y Arce, proponen el límite en cien mil pesos.

La presente iniciativa propone la utilización del monto equivalente al Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, puesto que dicha unidad de valor da mayor estabilidad a la norma.

Por otro lado, en relación a la obligación de reportar las operaciones en efectivo a que se hace referencia, las tres iniciativas comparten el propósito de eximir de la obligación de presentar dicho reporte cuando se de cumplimiento a las obligaciones tributarias correspondientes. Sin embargo, esta propuesta considera que también el ingreso al sistema financiero del monto o producto de la operación eximirá al particular de realizar el reporte de operación en efectivo, en tanto que con dicho ingreso ya existe un control por parte del sistema financiero a través del reporte de operaciones relevantes.

6. Reserva y confidencialidad de la información

La presente iniciativa incorpora un capítulo específico para garantizar el tratamiento adecuado a la información de los particulares y de los sujetos obligados, en las etapas de conocimiento, identificación, reporte, procesamiento, análisis e intercambio de la información y la eventual denuncia que, en su caso, presente el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En primer término, se propone que los datos que los particulares entreguen a los sujetos obligados, sea considerada como confidencial, incluso después de terminada la relación financiera, contractual o de servicios que hubiere generado la entrega de la información. Esto es consecuente con la reciente reforma realizada al Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares, en la cual se reconoce y se instrumenta el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales en posesión de particulares.

Por ello, los particulares que entreguen información considerada como confidencial o datos personales a los sujetos obligados, tendrán en todo momento el derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición respecto de los mismos.

Los sujetos obligados están constreñidos a presentar en forma de reportes, las operaciones a que se refiere la presente ley. Es fundamental que la información contenida en dichos reportes, como el reporte mismo —el nombre de la persona física o la institución que lo emitió—, sean considerados también confidenciales.

Ahora bien, es necesario aclarar que se prevé exceptuar que, tanto el contenido del reporte, como el reporte mismo, no constituirán una violación respecto del secreto profesional o legal o bien, respecto del deber de guardar el debido secreto bancario, comercial, industrial, fiscal o fiduciario, dado que la información proporcionada será considerada en todo momento como confidencial.

La Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares establece que los particulares tienen el deber de informar a sus clientes, usuarios o de quien reciban información confidencial o datos personales, el tratamiento que se hará de dicha información, por medio de lo que la ley denomina el aviso de privacidad. En dicho aviso, los sujetos obligados deberán hacer mención expresa de que la informa-

ción que sus clientes o usuarios les proporcionen será incorporada al Registro Único de Usuarios de Servicios Financieros; remitida, en su caso, al Comité Técnico Interinstitucional, por vía de los reportes de operaciones que establece el presente proyecto de Ley; y también podrá ser compartida a los distintos Oficiales de Cumplimiento de las Entidades Financieras, con el fin de fortalecer las medidas de prevención y detección de actos, omisiones u operaciones con recursos de procedencia ilícita o financiamiento al terrorismo.

Por otra parte, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuando se transmita o transfiera información entre autoridades competentes en la materia, no se requerirá el consentimiento de los particulares titulares de la información transmitida.

Cabe señalar que los particulares tienen en todo tiempo el derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición respecto de sus datos personales en posesión de autoridades, tal y como lo establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; sin embargo, para la debida instrumentación de las obligaciones dispuestas en el presente proyecto de ley y para el debido cumplimiento de las facultades que le otorgan al Comité Técnico Interinstitucional y al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los sujetos obligados y la referidas autoridades están impedidos de dar a conocer a los particulares el reporte que en su caso se lleve a cabo, o la investigación que se active. Por lo que, en caso de que un particular quisiera ejercer los derechos deberá acudir al sujeto obligado a quien entregó la información y, en todo caso, el propio sujeto obligado deberá de informar al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el resultado del procedimiento respectivo.

Lo anterior, permite salvaguardar los derechos de los particulares, al tiempo que se protege la integridad de los sujetos obligados. Es decir, se trata de una excepción al acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales en posesión de la autoridad.

La presente iniciativa establece que la denuncia que eventualmente presente al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante la Procuraduría General de la República, no deberá contener los datos de identificación del sujeto obligado que en su caso, hubiere emitido el reporte de operaciones. Ello,

con la única finalidad de proteger al propio sujeto obligado y a las personas físicas que se hubieren visto involucradas en la emisión de dicho reporte. Se exceptúa de lo anterior, la hipótesis en la que sea un sujeto obligado el que esté siendo investigado, caso en el cual, es evidente que sus datos de identificación deberán estar integrados en la denuncia que se presente.

Por último, se propone que las denuncias que presente el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante la Procuraduría General de la República no podrán consistir únicamente en el reporte de operaciones que haya presentado algún sujeto obligado, sino que el Comité Técnico Interinstitucional deberá aportar elementos y datos de prueba producto de la labor de análisis de los antecedentes, de las operaciones y de las actividades del sujeto investigado.

En el caso en concreto de este apartado, ni la Iniciativa del Ejecutivo Federal ni la Iniciativa Hernández y Arce, hacen referencia a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, ni a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta iniciativa, en cambio, ha considerado que es fundamental traer a colación los derechos reglamentados en las disposiciones normativas referidas, pues se trata principios fundamentales en el tratamiento de la información a que se refiere el presente proyecto de Ley.

7. Autoridades

La presente iniciativa parte de la base y reconoce el esfuerzo que ha realizado la secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo.

Sin embargo, es necesario establecer que la prevención y detección del delito de lavado de dinero ha tenido dificultades operativas sobre todo por cuanto al flujo de información, cooperación y coordinación entre las distintas autoridades competentes en la materia, así como en el análisis técnico e interdisciplinario que debe realizarse en las operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo.

En ese sentido, es relevante tomar en cuenta que el presupuesto de la actual órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es de \$48,609,000.00 pesos anuales.

De las 15 Unidades Administrativas de la SHCP, la Unidad de Inteligencia Financiera, cuya función es prevenir operaciones con recursos de procedencia ilícita, es la que menos presupuesto le fue asignado para el ejercicio de 2010. Ello es relevante si se considera los montos de entre 15 y 35 mil millones de dólares producto de las actividades de la delincuencia organizada que deben de combatir.

En consecuencia, que se requiere dotar de mayores recursos económicos, humanos, materiales y técnicos a la autoridad encargada de prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, para que su tarea sea realmente efectiva.

En tal virtud, la presente iniciativa ha considerado indispensable realizar una reestructuración al interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para brindar mayores instrumentos y herramientas en el combate al delito de lavado de dinero y de financiamiento al terrorismo. Por ello, se prevé la creación del Comité Técnico Interinstitucional, se propone conservar al actual órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se incorpora un Consejo Consultivo que estará integrado por los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal que por la naturaleza de sus atribuciones legales, tienen relación con la instrumentación de esta nueva Ley.

La Iniciativa del Ejecutivo Federal y la Iniciativa Hernández y Arce disponen que continuará siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del órgano de Inteligencia Financiera, la que tendrá las facultades de prevención del lavado de dinero, en los mismos términos y con las mismas facultades que tienen al día de hoy.

Ahora bien, para la mejor comprensión del esquema administrativo que se propone, a continuación se explican las facultades y como interactúan cada una de las instancias gubernamentales:

7.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Se prevé establecer facultades específicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las atribuciones que se contemplan en diversas disposiciones legales:

- Hacer que se cumplan las obligaciones a cargo del órgano de Inteligencia Financiera, del Comité Técnico Interinstitucional y demás servidores públicos encargados de la aplicación del presente proyecto de Ley;
- Celebrar convenios y establecer sistemas de cooperación con países u organismos internacionales; y,
- Conocer y resolver sobre los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones que emita el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría;

En ese sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá a su cargo la supervisión de las nuevas disposiciones; ser representante del gobierno federal ante organismos internacionales; y, ser autoridad de segunda instancia para efectos del recurso de revisión que, en su caso, se interponga en contra de las resoluciones administrativas que emita el órgano de Inteligencia Financiera.

7.2 Comité Técnico Interinstitucional

El Comité Técnico Interinstitucional será el centro neurálgico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo. Como función primordial, tendrá a su cargo prevenir y detectar en base a mecanismos y sistemas de riesgo, el flujo de capitales o bienes de cualquier naturaleza, que provengan de recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo

Para ello, se ha estimado necesario dotar a este órgano de una estructura intersecretarial e interdisciplinaria para el mejor cumplimiento de sus funciones. En ese sentido, estará integrado por el titular del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo coordinará, y por servidores públicos comisionados por la Secretaría de Gobernación, por la Secretaría de Seguridad Pública, por la Procuraduría General de la República y por el Banco de México.

Los servidores públicos comisionados conservarán el carácter de funcionarios de las dependencias o entidades que los designaron, es decir, deberán proceder conforme a las atribuciones y competencias que establezcan las leyes orgánicas de las instituciones de las que formen parte, con lo que establezca el presente proyecto de Ley y su eventual reglamento.

Asimismo, se dispone que los integrantes del Comité Técnico Interinstitucional sean designados por los titulares de las secretarías o dependencias mencionadas previamente, a solicitud del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el caso del Comisionado propuesto por el Banco de México, su designación se hará en base a los convenios de colaboración que al efecto se celebren. Sin embargo, para preservar el nivel de especialización por parte de los integrantes del Comité, se ha considerado necesario disponer que deberán haber ocupado, cuando menos, cargo de director general o equivalente, en la dependencia o entidad que hiciere su designación; contar con experiencia profesional de cinco años en las materias que esta Ley regula; y, sujetarse al ingreso y periódicamente a un examen de confianza en términos de la legislación aplicable.

Los integrantes del Comité Técnico Interinstitucional en el ejercicio de sus funciones y con independencia de las demás atribuciones que se detallarán más adelante, deberán servir de enlace constante con la dependencia o entidad que hizo su designación y supervisar que se cumple con la información que haya sido requerida por el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Comité Técnico Interinstitucional será el órgano que instrumentará las tareas de inteligencia. Para tal efecto, contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones, así como con las siguientes atribuciones:

- Emitir disposiciones de carácter general que contengan los lineamientos que deberán cumplir los sujetos obligados;
- Establecer las políticas, formatos, sistemas y reportes conforme a los cuales los sujetos obligados darán cumplimiento a sus obligaciones;
- Analizar y, en su caso, aprobar las medidas y los procedimientos, el programa de cumplimiento, las políticas de identificación y conocimiento de los clientes o usuarios, de prevención en base a riesgo, de acceso y manejo de información confidencial y datos personales de los sujetos obligados;
- Recibir y analizar los reportes que emitan los Sujetos Obligados;
- Integrar y administrar el Sistema Nacional de Información y Reportes y el Registro Único de Identificación y Datos;

- Requerir al órgano de inteligencia Financiera de la Secretaría para que: solicite información a las autoridades y a los Sujetos Obligados; practique visitas de verificación; solicite el apoyo de la fuerza pública; y, emplace y solicite la comparecencia de presuntos infractores.
- Instruir al titular del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a formular denuncia ante el Ministerio Público de la Federación; y,
- Coadyuvar, a solicitud del Ministerio Público, en la investigación de delitos objeto del presente proyecto de ley.

Las facultades que el presente proyecto de ley le atribuye al Comité Técnico Interinstitucional, aunado a su naturaleza interinstitucional harán que la labor de inteligencia, de prevención y detección, hace de este órgano una instancia eficaz y óptima para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

El Registro Único de Información y Datos y el Sistema Nacional de Información y Reportes consistirán en lo siguiente:

- El Sistema Nacional de Información y Reportes estará integrado por todos los reportes de operaciones que realicen los sujetos obligados, así como aquellos que presenten las personas que realicen operaciones en efectivo superiores a la cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal.

El Sistema permitirá analizar, integrar y sistematizar la información y reportes que le transmitan los sujetos obligados, en base a mecanismos y sistemas de inteligencia y riesgo, cuya integración y administración estará a cargo del Comité Técnico Interinstitucional.

- El Registro Único de Usuarios de Servicios Financieros centralizará, sistematizará e individualizará la información. El Registro deberá ser integrado con los datos que le remitan los sujetos obligados o terceros y diversas autoridades federales, estatales y municipales, sean de datos tributarios, registrales y poblacionales, o de cualquier otro origen, así como de distinta información que se considere relevante para cumplir con el objeto de la ley.

Además, el universo de información se integrará con datos obtenidos en fuentes públicas, en cuyo caso se deberá de comprobar su veracidad. En el supuesto de los servidores públicos, deberán de incorporarse sus datos al registro, incluyendo sus respectivas declaraciones patrimoniales y, la circunstancia de que se trata de personas políticamente expuestas.

El principal objetivo del Registro será facilitar el análisis de la información a cargo del Comité Técnico Interinstitucional.

Al existir un registro único, se evitará la duplicidad de registros y permitirá contar con un mejor seguimiento de las modificaciones patrimoniales que ocurran en quienes son objeto de registro y análisis.

Las personas objeto de registro, dispondrán de un número único de identificación que será directamente proporcionado por el sujeto obligado con quien establezcan alguna relación contractual o de negocios.

Por último, se ha dispuesto que el Procurador General de la República tendrá la facultad de conformar grupos de tarea temporales, a cargo del Ministerio Público de la Federación para la investigación de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo.

La función de los grupos de tarea temporales será coadyuvar con el Ministerio Público de la Federación durante la etapa de averiguación previa y hasta que esta concluya, lo que brindará una visión y experiencia interinstitucional lo que fortalecerá las causas penales objeto de la presente iniciativa.

7.3. Órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como instancia operativa del Comité Técnico Interinstitucional y será la autoridad que coordine la relación con las distintas autoridades y con los sujetos obligados.

Tendrá las siguientes facultades:

- Comunicar a los sujetos obligados las disposiciones de carácter general que emita el Comité Técnico Interinstitucional;
- Verificar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los sujetos obligados;

- Celebrar convenios de colaboración y establecer mecanismos de cooperación interinstitucional con autoridades de los distintos órdenes y poderes de gobierno y con los organismos constitucionales autónomos;
- Coordinar a las distintas dependencias públicas que en su esfera de atribuciones regulan o supervisan a los Sujetos Obligados del Sistema Financiero;
- Actuar como órgano consultivo de los Sujetos Obligados;
- Instrumentar el procedimiento administrativo sancionador a petición del Comité Técnico Interinstitucional;
- A requerimiento del Comité Técnico Interinstitucional solicitar y entregar información a las autoridades de los distintos órdenes y poderes de gobierno y a los organismos constitucionales autónomos; practicar visitas de verificación; solicitar la entrega de información a los sujetos obligados; solicitar el apoyo de la fuerza pública; emplazar y solicitar la comparecencia de presuntos infractores
- Previa consulta con el Comité Técnico Interinstitucional, fijar la posición del país en las reuniones internacionales en la materia de la ley; y,
- Previa instrucción del Comité Técnico Interinstitucional, presentar denuncia ante el Ministerio Público de la Federación sobre hechos posiblemente constitutivos de delitos previstos en esta Ley.

Por otro lado, en la etapa de prevención y detección que lleve a cabo el Comité Técnico Interinstitucional, podrá instruir al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que practique visitas para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los sujetos obligados, así como a las personas que hayan realizado operaciones objeto del régimen de esta Ley.

A petición del Comité Técnico Interinstitucional el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público instrumentará el procedimiento administrativo sancionador. Para lo cual se han previsto, en observancia a las garantías de legalidad, audiencia y debido proceso, las distintas etapas del procedimiento –emplazamiento al presunto infractor, posibilidad de ofrecer pruebas y una audiencia para su desahogo, el derecho de

presentar alegatos y la posibilidad de recurrir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público—.

Asimismo, por instrucción del Comité Técnico Interinstitucional, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá presentar denuncias por hechos posiblemente constitutivos de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, colaborando con las autoridades competentes en la investigación y persecución penal de los hechos.

Adicionalmente a lo hasta aquí expuesto, y debido a la naturaleza de las funciones de detección y prevención que llevarán a cabo el Comité Técnico Interinstitucional y el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha estimado necesario disponer que los funcionarios públicos que lo integren deberán estar sujetos a periódicos procesos de evaluación de control de confianza y de competencias profesionales, en los términos que establezca el reglamento del presente proyecto de Ley.

7.4. Consejo Consultivo

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con un Consejo Consultivo que estará integrado por el titular de la Secretaría, quien lo presidirá, y por los Secretarios de Gobernación, Seguridad Pública y Economía, el Procurador General de la República, el Director del Centro Nacional de Investigación y Seguridad Nacional, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y el Presidente de la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro y, como invitado permanente, el Gobernador del Banco de México.

Fungirá como secretario ejecutivo el titular del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El objeto del Consejo Consultivo será analizar y brindar soluciones a los problemas operativos de las distintas instancias encargadas de la prevención, detección e investigación de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo. Para tal efecto, el Consejo Consultivo se reunirá cuando menos dos veces al año y tendrá las siguientes atribuciones:

- Conocer de los problemas operativos que planteen las dependencias o entidades de gobierno encargadas de las operaciones objeto del presente proyecto de ley;
- Conocer de los informes de las áreas competentes en la materia; y,
- Proponer y ordenar la instrumentación de soluciones estructurales a las diversas instancias públicas para evitar los problemas operativos identificados.

7.5. Obligaciones de las dependencias de la Administración Pública Federal

Se ha considerado necesario disponer que las distintas dependencias de la Administración Pública Federal, deberán colaborar en el ámbito de sus respectivas atribuciones, en la prevención, detección y combate de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo. Por ello, se ha dispuesto establecer las siguientes obligaciones:

- Observar, en el ejercicio de la ley, los principios rectores de las instituciones de seguridad pública señalados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Coordinar sus acciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento del objeto de la ley;
- Proporcionar de manera oportuna toda la información que les sea requerida por el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o, que obre en la institución a su cargo y pueda ser relevante para cumplir con el objeto de la Ley;
- Utilizar la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley, en los ámbitos de sus respectivas competencias;
- Abstenerse de proporcionar información generada con motivo de la aplicación de la Ley, a persona alguna que no esté legalmente facultada para ello;
- Establecer medidas para la protección de la identidad de quienes proporcionen los reportes a que se refiere la Ley; y
- Al establecer regulaciones administrativas, tendientes a identificar y prevenir las operaciones objeto del régimen de esta Ley, deberán procurar un adecuado equilibrio regulatorio; tomar las

medidas necesarias para facilitar el cumplimiento de la Ley y mitigar su impacto económico; y, evitar que el sistema financiero sea utilizado para la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo.

8. Coordinación interinstitucional

Se ha considerado necesario incluir un capítulo específico que se refiera a la coordinación y cooperación entre las distintas autoridades involucradas en la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo.

En primer término se dispone que el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá establecer con las autoridades competentes en la materia, los mecanismos de coordinación e intercambio de información, datos e imágenes necesarios para la implementación de la ley. Asimismo, por la naturaleza de organismo constitucional autónomo que tiene el Banco de México, se prevé que los mecanismos de coordinación que con éste se acuerden, se harán con base en los convenios de colaboración que al efecto se celebren.

Igualmente se establece que tanto el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, están facultados, por medio de los servidores públicos legalmente autorizados, para corroborar información, datos e imágenes relacionados con la expedición de identificaciones oficiales que obren en poder de las autoridades federales, locales y municipales. A su vez, se dispone la obligación correlativa de dichas autoridades de entregar la información requerida al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Procuraduría General de la República y a la Secretaría de Seguridad Pública. En ese sentido y con la finalidad de facilitar la corroboración y la transmisión de la información relacionada con identificaciones oficiales, se prevé la posibilidad de que las autoridades competentes en la materia, puedan celebrar convenios para el establecimiento de sistemas de consulta remota.

Por otro lado, se faculta a la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, para que soliciten al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, la verificación de la información, documentación, datos o imágenes, en relación con la identidad de personas, domicilios, medios de comunicación, operaciones, negocios, o actos jurídicos de los sujetos obligados.

Toda vez que el Comité Técnico Interinstitucional tendrá acceso a información relacionada con diversas operaciones que pudieran estar vinculadas a casos de corrupción y, en el supuesto de que conozca indicios sobre la posible comisión de algún delito relacionado, deberá informar de dicha circunstancia al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que este, a su vez, comunique a las autoridades locales encargadas del combate a la corrupción o de procuración de justicia.

El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solo podrá entregar información, documentación, datos e imágenes a servidores públicos de la Entidades Federativas, siempre y cuando estén sujetos a exámenes de confianza periódicos y cuenten con obligaciones legales en materia de guarda, reserva y confidencialidad respecto de aquello que se les proporcione y cuya inobservancia esté penalmente sancionada.

Se prevé que los funcionarios que reciban información o datos al amparo de la excepción prevista, deberán, a su vez, garantizar la reserva, confidencialidad y buen uso de la información.

Se estimó necesario disponer que los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones, se le conceda acceso a información relacionada con operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo, deberán otorgar por escrito una promesa de confidencialidad que observarán en todo tiempo, aún después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso. Asimismo, que dicho acceso deberá estar condicionado a su nivel jerárquico, a la necesidad de conocer información en base a sus facultades, atribuciones o funciones y a la certificación que en materia de control de confianza.

Por último, se propone adicionar un artículo 111 bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de incorporar la información y bases de datos de los registros públicos de la propiedad y comercio, como información de seguridad pública

cuando esté relacionada con el objeto de la ley que se propone. En ese sentido, dichas instancias pondrán a disposición permanente del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Seguridad Pública, por conducto de los servidores públicos autorizados, sus bases de datos, registros, cuadernos e información que pudieran requerir para el ejercicio de sus facultades de prevención e investigación respectivamente.

9. Sanciones administrativas a los sujetos obligados

El Capítulo Primero “Disposiciones Generales” establece que será el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien, a petición del Comité Técnico Interinstitucional, ejercerá las acciones correspondientes para sancionar al sujeto obligado que incurra en alguna infracción. En ese orden de ideas, se determina con qué criterios se individualizarán las sanciones administrativas, qué circunstancias podrán ser tomadas en cuenta como atenuantes y cuáles operarán como agravantes, así como los beneficios que pueden concederse al infractor cuando sea su primer incumplimiento.

En el capítulo segundo se detallan las infracciones de los sujetos obligados del sistema financiero, las cuales, en estricto respeto del principio de proporcionalidad y culpabilidad, se agrupan de acuerdo a la gravedad de las conductas y del riesgo que la infracción representa para el sistema normativo de prevención.

Por su parte, el capítulo tercero hace lo propio en relación a los sujetos obligados no financieros. La iniciativa de ley, respetuosa de las situaciones y realidades diversas que detentan dichos sujetos obligados, consagra en un capítulo aparte, la responsabilidad en que éstos pueden incurrir, determinando un régimen de sanciones y penas distintas a las estipuladas para los sujetos obligados del sector financiero.

10. Delitos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita

El Título séptimo de la presente iniciativa regula el delito autónomo de operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como otros

tipos penales que reprochan conductas típicas específicas que importan un menoscabo directo al sistema de prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

El delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita –lavado de dinero– se encuentra actualmente tipificado en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal. En el caso de Iniciativa del Ejecutivo Federal, se prevé establecer algunos delitos relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo en el proyecto de ley que propone y, por otro lado, reforma el artículo 400 bis del Código Penal Federal y agrega otras conductas ilícitas en es cuerpo normativo.

La presente iniciativa propone la derogación de dicho artículo, y la incorporación del siguiente tipo penal autónomo:

Se impondrá de cinco a quince años de prisión y multa de hasta trescientas mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o de hasta el 100% de la operación, lo que resulte mayor, al que por sí o por interpósita persona, con conocimiento de que los recursos, derechos o bienes proceden o representen el producto de una actividad ilícita, realice cualquiera de las siguientes conductas:

I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, transforme, deposite, retire, invierta, traspase, transporte o transfiera, de o reciba por cualquier motivo recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de una actividad ilícita, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa;

II. Oculten, encubran o impidan conocer el origen, la verdadera naturaleza, localización, destino o propiedad de recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de una actividad ilícita.

Para efectos de este artículo se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando exista evidencia o datos de prueba de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

La incorporación del tipo penal previamente transcrito, atiende a tres principales razones:

- Existe un motivo de orden sistemático, que prevé que es conveniente y funcional contar en un solo cuerpo normativo con las

principales herramientas de combate y represión a las operaciones con recursos de procedencia ilícita.

- La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece en su artículo 50, inciso a), que son delitos del orden federal “los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a i) de esta fracción”. Dichos incisos prevén que son delitos federales:

[...]

- b) los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal;
- c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;
- d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;
- e) Aquellos en los que la Federación sea sujeto pasivo;
- f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;
- i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado.

[...]

Por lo anterior, los delitos previstos en el Código Penal Federal están sujetos a la concurrencia de alguna de las hipótesis de competencia personal, territorial y temporal previstas en los incisos b) a i) antes transcritos, lo que condiciona el carácter federal del tipo penal de operaciones con recursos de procedencia ilícita contenido en el artículo 400 Bis de dicho Código.

Es por lo que, con la incorporación del tipo penal a la presente propuesta de ley, el delito de lavado de dinero será materia federal sin necesidad de concurrir alguna de las hipótesis de competencia anteriormente referidas.

Resulta imperioso realizar reformas al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, a fin de contar con una descripción típica que no sólo sea operativa y funcional, sino que también respete las principales reglas de imputación penal, así como los compromisos

internacionales que México ha contraído. Es decir, los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano –en particular el artículo 3, incisos b y c de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas” de Viena, 1988 y el artículo 6 de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” de Palermo 2000– obligan a incorporar un tipo penal que sancione no sólo las actividades que se realicen con recursos de procedencia ilícita, sino también aquellas conductas que impliquen ocultar, encubrir o simular la verdadera naturaleza, origen, ubicación, movimiento o propiedad de los recursos, bienes o derechos de procedencia ilícita.

Sin embargo, el actual artículo 400 bis del Código Penal Federal reprocha sólo las actividades que se realicen con recursos de procedencia ilícita, pero no sanciona las conductas que importen ocultar, encubrir o simular el origen, la verdadera naturaleza, localización, destino o propiedad de los recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de una actividad ilícita.

Con la consagración del tipo penal propuesto en la presente iniciativa de Ley, no solo se contemplan ambas conductas sino que se da cumplimiento cabal a los compromisos internacionales que desde hace décadas se han adquirido, al mismo tiempo que se respetan las mejores prácticas internacionales y se cumplen cabalmente las recomendaciones que el GAFI Ha realizado a nuestro país.

Por otro lado, en el mismo capítulo primero del Título séptimo se reprochan otras conductas ilícitas directamente vinculadas con este fenómeno delictivo, por implicar un menoscabo grave a los deberes impuestos a los sujetos obligados y a todo aquel que en cumplimiento de su empleo, cargo o función ejecute dichas obligaciones, así como una violación grave al sistema de prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita que estipula esta Ley.

Por ello, en los artículos 85 a 95 de esta iniciativa se sanciona a quien utilice información, datos, documentación o imágenes reservadas o protegidas para fines distintos a los previstos en la presente Ley; a aquel que realice operaciones fraccionadas; al prestanombres o testaferro; al funcionario o empleado del sujeto obligado que dolosamente altere el contenido de un reporte o proporcione en éste datos alterados o falsos; así como a aquel que informe al cliente, usuario o terceros, sobre el contenido de los reportes a que se refiere esta Ley.

La iniciativa tipifica también la conducta de quien dolosamente sustraiga, destruya o altere los reportes o información contenida en el Sistema Nacional de Información y Reportes y en el Registro Nacional de Identificación y Datos; así como al usuario o cliente que para realizar una operación comercial, financiera o de servicios con un sujeto obligado, proporcione información o documentación falsa o alterada; y, por último, a quien dolosamente sustraiga, destruya o altere los reportes o información contenida en el Sistema Nacional de Información y Reportes.

Para cada delito se proponen las penas respectivas en cumplimiento y respeto del principio de culpabilidad, proporcionalidad y legalidad.

11. Medidas especiales en caso de confabulación

El Título séptimo, capítulo segundo, regula medidas especiales a aplicar en caso de confabulación. Conforme a la definición del Diccionario de la Real Academia Española, confabular es un verbo pronominal que significa “Dicho de dos o más personas: ponerse de acuerdo para emprender algún plan, generalmente ilícito”.

La confabulación en consecuencia y conforme al tratamiento que se le da en esta iniciativa de ley, implica una conducta distinta a la asociación delictuosa y a la delincuencia organizada, así como a cualquier otro tipo penal establecido en la legislación vigente mexicana. En específico el concepto de confabulación se incorpora como una situación de hecho que permite la solicitud de medidas especiales por parte del ministerio público ante un juez de control, cuando dos o más personas que en el caso específico sean algún miembro del consejo de administración, administrador u órgano similar, el director general o el oficial de cumplimiento acuerdan o ejecutan de manera coordinada un plan que posibilite la realización por parte de terceros o de ellos mismos, operaciones con recursos de procedencia ilícita.

En el artículo 97 se prevé la posibilidad de solicitar al juez de control la remoción del oficial de cumplimiento y la designación de una interventoría por parte del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando del análisis de los reportes de los sujetos obligados se detecte la posible existencia de una confabulación. En el artículo 98 del presente proyecto de ley se prevé la posibilidad de solicitar al juez de control, previa opinión favorable

del Comité Técnico Interinstitucional, por conducto del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que ordene la suspensión temporal de la licencia de operación de la entidad financiera de que se trate cuando existan evidencias y datos de prueba que integren el ejercicio de la acción penal. Se trata de dos medidas cautelares que atienden a evitar oportunamente mayores daños o perjuicios tanto a las instituciones financieras como a sus clientes y usuarios.

En el caso de que la confabulación se hubiere acreditado por resolución judicial firme, el artículo 99 establece que el juez podrá ordenar la revocación definitiva de la licencia de operación de la entidad financiera de que se trate, con independencia de las demás sanciones que resulten aplicables.

En el caso de la suspensión temporal de la licencia de operación de la entidad financiera y de la revocación definitiva de la misma, lo propuesto en los artículos 97 y 98 del proyecto de ley se estipula en concordancia con el numerales 12 y 16 del artículo 24 del Código Penal Federal, que establece en el catálogo de las penas y medidas de seguridad que pueden imponer los jueces, la suspensión o privación de derechos o disolución de sociedades.

Por último, se reforma el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para dotar de gravedad a los delitos que se propone incorporar en el presente proyecto de Ley, a diferencia de la Iniciativa del Ejecutivo, en la que no se establece la gravedad los delitos relacionados con el de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

A la luz de lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículos 8.1 fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, presento a esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con

Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo; se adiciona un artículo 111 bis a la ley general del sistema nacional de seguridad pública; se deroga el inciso 33 y se adiciona una fracción XVIII, ambos del artículo 194 del código federal de procedimientos penales; y se deroga el artículo 400 bis del código penal federal:

Artículo primero. Se expide la Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo, para quedar como sigue:

Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo

TÍTULO PRIMERO
Disposiciones Generales
Capítulo Único

Naturaleza y objeto de la Ley

Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y se aplicarán con independencia y sin perjuicio de otras obligaciones establecidas en los diversos ordenamientos legales.

Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto proteger la integridad de la economía nacional, así como coadyuvar al mantenimiento de la seguridad pública y de la seguridad interior, al establecer medidas para evitar el flujo de capitales o bienes de cualquier naturaleza, que provengan de recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo.

Artículo 3. Para efectos de lo dispuesto por la presente ley, se entenderá por:

I. Comité Técnico Interinstitucional. Órgano permanente de la Secretaría, cuya función es prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo;

II. Delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. El previsto en el artículo 84 de esta Ley.

III. Delitos de Financiamiento al Terrorismo. Aquellos tipificados en los artículos 139, segundo párrafo y 148 Bis, fracción II, del Código Penal Federal.

IV. Fedatarios Públicos. A los sujetos que en términos de las leyes respectivas, se les confiera el carácter de notarios y corredores públicos.

V. Informe de operaciones. El informe que deben de elaborar los notarios públicos y que deberán de remitir al Órgano de Supervisión y de Control de su colegio respectivo.

VI. Ley. Ley para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo.

VII. Oficial de Cumplimiento. Representante legal del Órgano de Supervisión y Control, responsable de velar por la implementación y manejo del programa de cumplimiento y tendrá a su cargo las funciones operativas y de información de dicho órgano.

VIII. Órgano de Supervisión y Control. El órgano interno de los Sujetos Obligados del Sistema Financiero encargado de la elaboración de las políticas de prevención en base a riesgo, identificación del cliente o usuario y ejecución del programa de cumplimiento.

El colegio de notarios, también contará con Órgano de Supervisión y Control que será el encargado de reportar las operaciones al Comité Técnico Interinstitucional, que los notarios públicos le remitan por medio de los informes de operaciones.

IX. Persona políticamente expuesta. Aquel individuo que desempeña o ha desempeñado funciones públicas destacadas en un país extranjero o en territorio nacional, considerando entre otros, a los jefes de estado o de gobierno, líderes políticos, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales o funcionarios, legisladores o miembros relevantes de partidos políticos.

Se asimilan a las Personas Políticamente Expuestas el cónyuge, la concubina, el concubinario y las personas con las que mantengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, así como las personas morales con las que la Persona Políticamente Expuesta mantenga vínculos patrimoniales.

X. Programa de cumplimiento. Las políticas y procedimientos que orienten a los Sujetos Obligados, a sus funcionarios o empleados al acatamiento de la presente Ley y las disposiciones emitidas por el Comité Técnico Interinstitucional.

XI. Propietario real. La persona física o moral que en última instancia tenga el uso, disfrute o disposición del objeto o producto de un acto u operación; que controle directa o indirectamente las asambleas generales de accionistas, de socios, de administración u órganos equivalentes o que mantenga la titularidad de los derechos que permitan, directa o indirectamente, tomar decisiones sobre la administración, la estrategia o las principales políticas del cliente o usuario que realice

operaciones o contrate productos o servicios con algún Sujeto Obligado.

XII. Registro Único de Identificación y Datos. Registro que será administrado por el Comité Técnico Interinstitucional y que estará integrado por información de los Sujetos Obligados y de sus clientes, usuarios y requirentes, así como de la información fiscal, registral o de cualquier otra naturaleza que sea útil para cumplir con el objeto de esta Ley.

XIII. Secretaría. la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

XIV. Seguridad Interior. La condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, cuya preservación es una función a cargo del Poder Ejecutivo Federal, a través de las políticas, acciones, recursos y medios dirigidos a hacer frente a riesgos y amenazas que atenten en contra de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de la Ley de Seguridad Nacional;

XV. Seguridad Pública. Función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, las sanciones de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de la Ley General del Sistema del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XVI. Sistema Nacional de Información y Reportes. Base de datos y de información de análisis, integración y tratamiento de la información y reportes de operaciones que le transmitan al Comité Técnico Interinstitucional los Sujetos Obligados, en base a mecanismos y sistemas de inteligencia y riesgo.

XVII. Sujetos obligados. En singular o plural, a las entidades del sistema financiero mexicano enumeradas en el artículo 5 y las personas físicas y morales descritas en el artículo 6 de la presente Ley.

XVIII. Sujetos obligados del sistema financiero. Aquellas entidades constituidas conforme a las leyes que rigen al sistema financiero mexicano, consideradas como integrantes del mismo y que se enumeran en artículo 5 de la presente Ley.

XIX. Sujetos obligados no financieros. Las personas físicas y morales enumeradas en el artículo 6 de la presente Ley.

Artículo 4. Son aplicables supletoriamente a esta Ley, las disposiciones contenidas en:

- Legislación Mercantil;
- El Código Civil Federal;
- Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares;
- Ley de Seguridad Nacional;
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y,
- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

TÍTULO SEGUNDO *De los sujetos obligados*

Capítulo Primero Sujetos Obligados del Sistema Financiero

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se consideran Sujetos Obligados del Sistema Financiero a:

- I. Instituciones de banca múltiple;
- II. Instituciones de banca de desarrollo;
- III. Asesores de inversión;
- IV. Almacenes generales de depósito;
- V. Arrendadoras financieras;
- VI. Casas de cambio;
- VII. Las instituciones o sociedades mutualistas de seguros autorizadas en operaciones de seguros de vida y a las personas que intermedien dichos seguros; los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural que operen seguros de vida; y, las asociaciones de personas que sin expedir pólizas o contratos, concedan a sus miembros seguros en caso de muerte y sobrevivencia en los términos del artículo 13 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros;
- VIII. Empresas de factoraje financiero;
- IX. Uniones de crédito;
- X. Transmisores de dinero;
- XI. Administradoras de tarjetas de crédito o servicios;
- XII. Centros cambiarios;

- XIII. Instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado;
- XIV. Sociedades financieras de objeto múltiple;
- XV. Sociedades operadoras de sociedades de inversión, que directamente distribuyan acciones de las sociedades que administren o gestionen entre el público inversionista;
- XVI. Casas de bolsa;
- XVII. Especialistas bursátiles;
- XVIII. Entidades de ahorro y crédito popular;
- XIX. Cooperativas y sociedades financieras populares;
- XX. Administradoras de fondos para el retiro, respecto de las aportaciones voluntarias o complementarias;
- XXI. Instituciones de fianzas; y,
- XXII. Aquellas sociedades e instituciones que en términos de la legislación vigente, se le confiera el carácter de integrante del sistema financiero.

Capítulo Segundo

Sujetos Obligados No Financieros

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley se consideran Sujetos Obligados No Financieros a las personas físicas y morales que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

I. Las entidades comerciales no bancarias que celebren contratos de mutuo o crédito, emitan o comercialicen tarjetas de servicio, de crédito o, en general, instrumentos utilizados en el sistema de pagos, para la adquisición de bienes, servicios o disposición de dinero en efectivo o cheques de viajero y venta de tarjetas prepagadas;

II. Las personas diversas a las entidades financieras que habitualmente celebren contratos de mutuo con o sin garantía prendaria, directamente o a través de establecimientos mercantiles, o bien que otorguen préstamos o contratos de crédito al público en general, con independencia de la figura jurídica que adopten para el propósito de sus operaciones;

III. Las personas que realicen juegos con apuestas, sorteos o concursos conforme a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal de Radio y Televisión y a sus respectivos reglamentos, así como los organismos públicos

descentralizados que realicen dichas actividades, en los términos de su legislación aplicable;

IV. Las personas que se dediquen a las actividades de promoción, agencia, desarrollo, construcción, compraventa, comodato, arrendamiento, inversión, comisión, administración, intermediación o cesión de derechos en el sector inmobiliario;

V. Los prestadores de servicios profesionales independientes dedicados a actividades jurídicas, contables, fiscales o financieras, cuando participen en la realización de operaciones por cuenta de clientes, relacionados con bienes, recursos, derechos u operaciones que por su naturaleza o cuantía puedan ser utilizados para la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo;

VI. Los Fedatarios Públicos en los términos que se establecen en el Capítulo Tercero del Título Tercero de la presente Ley;

VII. Las personas que se dediquen al traslado y custodia de dinero, valores o metales preciosos;

VIII. Las instituciones de asistencia pública y privada, las asociaciones religiosas y culto público y en general cualquier donataria autorizada de conformidad con sus leyes respectivas;

IX. Las personas morales que se dediquen a la fabricación, comercialización y compraventa de metales, piedras preciosas o joyas y relojes;

X. Las personas físicas y morales que se dediquen a la comercialización, compraventa o arrendamiento de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones, nuevos o usados, y a las personas que habitualmente presten el servicio de blindaje de vehículos y bienes inmuebles;

XI. Las personas que habitualmente se dediquen a la transportación aérea, marítima o terrestre, de bienes o personas;

XII. Las personas que habitualmente se dediquen al comercio de obras de arte y antigüedades;

XIII. Las personas que se dediquen a la inversión filatélica o numismática;

XIV. Las personas que se dediquen a la prestación de servicios postales de giros o transferencias internacionales;

XV. Partidos y agrupaciones políticas, con registro ante el Instituto Federal Electoral o ante los Institutos Electorales de las Entidades

Federativas y candidatos para cargos de elección popular, en términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de las legislaciones locales respectivas;

XVI. Organizaciones gremiales o sindicatos, de naturaleza pública o privada, que se encuentren legalmente constituidos y centrales obreras y campesinas;

XVII. Las personas físicas o morales dedicadas a la compra, venta, importación o exportación, suministro, producción, almacenamiento y distribución de materia prima, precursores químicos y equipos de laboratorio para la industria farmacéutica;

XVIII. Las personas físicas o morales, que en términos de Ley hayan obtenido por parte de las autoridades competentes permiso, autorización o concesión para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la federación; y

XIX. Los recintos fiscales, fiscalizados y agentes aduanales, en términos de la Ley Aduanera.

El Comité Técnico Interinstitucional mediante disposiciones de carácter general, establecerá las características y modalidades de los actos u operaciones totales, parciales o fraccionadas, que en el ejercicio de las actividades descritas en este artículo, deberán ser reportados por los Sujetos Obligados No Financieros.

TÍTULO TERCERO *De las obligaciones*

Capítulo Primero De los Sujetos Obligados del Sistema Financiero

Artículo 7. Las instituciones financieras tendrán las siguientes obligaciones:

I. Crear medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones, operaciones totales, parciales o fraccionadas, que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de las conductas prohibidas por esta Ley;

II. Presentar al Comité Técnico Interinstitucional reportes, a través de medios electrónicos y en el formato oficial que para tal efecto se establezca sobre operaciones inusuales, inusuales internas y relevantes.

Por operación inusual se entiende la actividad, conducta, comportamiento u operación de un cliente o usuario que no concuerde con los antecedentes o actividad conocida o declarada a la entidad financiera, o con el perfil transaccional inicial o habitual de dicho cliente o usuario, en función al origen o destino de los recursos, así como al monto, frecuencia, tipo o naturaleza de la operación de que se trate, sin que exista una justificación razonable para la misma.

Por operación inusual interna se entiende la actividad, conducta, comportamiento u operación de cualquiera de los directivos, funcionarios, empleados y apoderados de la entidad de que se trate de los Sujetos Obligados del Sistema Financiero, que por sus características, pudiera contravenir, vulnerar o evadir la aplicación de lo establecido en esta Ley o las disposiciones que emita el Comité Técnico Interinstitucional o bien, aquella que por cualquier otra causa resulte dudosa para las entidades, por considerar que pudiese favorecer o no alertar sobre la actualización de los hechos tipificados como delito en esta Ley.

Por operación relevante se entiende la que realice un cliente o usuario distinto a los Sujetos Obligados del Sistema Financiero, cuyo monto sea igual o superior a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal o su equivalente en moneda extranjera con billetes y monedas metálicas de curso legal en los Estados Unidos Mexicanos o en cualquier otro país, así como con cheques de viajero y monedas acuñadas en platino, oro o plata.

III. Crear una política de prevención en base al riesgo que representen los clientes o usuarios, bajo criterios de relevancia, antecedentes, montos y frecuencia de las operaciones, que determine el Comité Técnico Interinstitucional en las disposiciones de carácter general, en relación a operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo;

IV. Elaborar y observar una política de identificación electrónica del cliente, así como los criterios, medidas y procedimientos que se requieran para su debido cumplimiento, incluyendo los relativos a la verificación y actualización de los datos proporcionados por los clientes o usuarios, para lo cual deberán:

- a. Llevar a cabo un adecuado conocimiento de sus clientes y usuarios, en la que deberán obtener cuando menos, su nombre o ra-

zón social, domicilio y datos de identificación oficial y considerar sus antecedentes, condiciones específicas, actividad económica o profesional y las plazas en que operen, así como su comportamiento transaccional;

- b. Celebrar una entrevista con el cliente o usuario o su apoderado, cuando proceda; y,
- c. Recabar la información y documentación que acredite plenamente la identidad de sus clientes, usuarios, apoderados, autorizados o, en su caso, del Propietario Real, del aval o quien otorgue garantía del cumplimiento del pago, para la apertura de cuentas o la celebración de contratos relativos a operaciones y servicios que presten.

V. Resguardar y garantizar la información y documentación, en forma electrónica, relativas a la identificación de sus clientes, usuarios, del Propietario Real o de quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios realizados o reportados, con la finalidad de evitar su alteración, destrucción o substracción;

VI. Conservar por un periodo de cinco años, de forma electrónica, la información y documentación a que se refiere la fracción IV de este artículo, de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios realizados o reportados;

VII. Brindar las facilidades necesarias a los visitantes del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, a fin de darles acceso a las instalaciones, archivos, bases de datos y demás bienes e información necesaria para la realización de las visitas de verificación;

VIII. Establecer políticas internas que regulen el acceso, manejo y disposición de la información confidencial y datos personales, por parte del personal o sujetos autorizados, de conformidad con las leyes respectivas;

IX. Establecer programas de cumplimiento en los que se determinen las competencias y atribuciones de los consejeros, directivos, funcionarios, empleados y apoderados;

X. Cumplir con los requerimientos que realice el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, en concordancia con las facultades otorgadas por esta Ley; y,

XI. Proporcionar capacitación al interior de las instituciones sobre la materia objeto de esta Ley, de conformidad con la política de prevención, a que se refiere la fracción III de este artículo.

El Comité Técnico Interinstitucional establecerá mediante disposiciones de carácter general la periodicidad, modalidades y características para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo y determinará la información y documentación que deberá ser integrada al Registro Único de Identificación y Datos.

Sin perjuicio a lo establecido en el párrafo que antecede, los Sujetos Obligados del Sistema Financiero, deberán presentar cuando menos cada tres meses, un informe en el que indiquen las operaciones realizadas en su institución y que sean objeto de reporte, así como alertar sobre aquellas operaciones que por sus características, razonablemente se pueda inferir que podrían ser producto de actividades ilícitas.

Los Sujetos Obligados del Sistema Financiero deberán entregar al Comité Técnico Interinstitucional y, a su vez éste aprobar las medidas, procedimientos y políticas a que se refieren las fracciones I, III, IV, VIII y IX de este artículo.

Artículo 8. Los Sujetos Obligados del Sistema Financiero podrán intercambiar información, con el fin de fortalecer las medidas de prevención en base al riesgo y de detección de actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de las conductas delictivas que pudieran ubicarse en los supuestos de los artículos 84 a 92 de esta Ley.

Artículo 9. Para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 7 de esta Ley, los Sujetos Obligados del Sistema Financiero deberán:

I. Contar con un Órgano de Supervisión y Control que estará integrado por el Oficial de Cumplimiento y cuando menos por tres funcionarios de nivel directivo de la propia institución financiera. Será el máximo responsable de coordinar y dar cumplimiento a las obligaciones a cargo de los Sujetos Obligados del Sistema Financiero a que se refiere esta ley.

II. Nombrar un Oficial de Cumplimiento, que será designado por el órgano a que se refiere la fracción anterior. Será representante legal del Órgano de Supervisión y Control y el responsable de velar por la

implementación y manejo del Programa de Cumplimiento y tendrá a su cargo las funciones operativas a dicho órgano.

El consejo de administración y la dirección general de cada entidad financiera, deberán atribuir al Oficial de Cumplimiento la suficiente autoridad, facultades e independencia respecto a los demás empleados de la entidad, que le permita implementar y administrar el Programa de Cumplimiento, así como ejecutar medidas correctivas eficaces. También establecerá la estructura administrativa de apoyo al Oficial de Cumplimiento, de conformidad con la naturaleza y volumen de sus actividades.

III. Contar con un Programa de Cumplimiento adecuado a la organización, estructura, recursos, riesgos y complejidad de las operaciones de la institución. De igual forma, revisarán periódicamente la eficacia de su Programa de Cumplimiento, a fin de identificar sus deficiencias o necesidades de modificación derivadas de las prácticas financieras, cambios en las leyes, reglamentos y políticas respectivas.

Artículo 10. Los reportes de operaciones que emitan los Sujetos Obligados del Sistema Financiero, deberán contener cuando menos la siguiente información:

I. Datos generales del Sujeto Obligado;

II. Descripción de la operación realizada;

III. Datos generales de identificación del cliente o usuario a que se refiere la fracción IV del artículo 7 de esta Ley;

IV. Descripción general de quien o quienes efectúan o realicen la operación; y

V. Antecedentes generales del cliente o usuario.

El Comité Técnico Interinstitucional podrá determinar, mediante disposiciones de carácter general que emita, la información o datos adicionales a los descritos en el presente artículo, que deberán contener los reportes de operaciones.

Por lo que hace a las fracciones III, IV y VI de este artículo, en caso de que el cliente o usuario esté dado de alta en el Registro Único de Identificación y Datos, se considerará que el Sujeto Obligado del Sistema Financiero cumple con la entrega de dicha información cuando la presente al Comité Técnico Interinstitucional estableciendo en el reporte respectivo, el número de identificación único que para tal efecto emita dicho registro.

Artículo 11. Las personas que realicen actos u operaciones con los Sujetos Obligados del Sistema Financiero, deberán proporcionar a estos la información y documentación requerida para efectos del cumplimiento de las obligaciones que esta ley a les impone. En caso contrario, los Sujetos Obligados del Sistema Financiero deberán abstenerse de realizar acto u operación alguna con el cliente o usuario.

Capítulo Segundo De los Sujetos Obligados No Financieros

Artículo 12. Las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 6 de esta Ley, tendrán las siguientes obligaciones:

I. Conocer e identificar a sus clientes y personas con las que realicen actos de comercio o servicios, para lo cual, sin perjuicio de lo que establezca el Comité Técnico Interinstitucional mediante las disposiciones de carácter general que emita, relativas a la identificación del cliente o usuario, deberán obtener cuando menos:

- a. Nombre, denominación o razón social;
- b. En su caso, datos del Propietario Real, del aval o quien otorgue garantía del cumplimiento del pago;
- c. Domicilio; y,
- d. Datos de la identificación oficial utilizada por el cliente o usuario.

II. Reportar los actos u operaciones totales, parciales o fraccionadas, que determine el Comité Técnico Interinstitucional, en el formato oficial, establecido mediante disposiciones de carácter general;

III. Resguardar y garantizar la seguridad de la información y documentación, en forma electrónica, por un periodo de cinco años, relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados;

IV. Proporcionar al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, la información y documentación que le sea solicitada, previa notificación fundada y motivada en la presente Ley, con el fin de detectar probables operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo;

V. Brindar las facilidades necesarias a los visitantes del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, a fin de darles acceso a sus instalaciones, archivos, bases de datos, y demás bienes, para la realización y ejecución de las visitas de verificación;

VI. Ejecutar los programas de cumplimiento, prevención en base a riesgos y política de conocimiento e identificación del cliente que emita el Comité Técnico Interinstitucional; y,

VII. Otorgar a sus empleados capacitación continua sobre la materia objeto de esta Ley.

El Comité Técnico Interinstitucional establecerá mediante disposiciones de carácter general, la política de prevención en base a riesgos, bajo criterios de relevancia, antecedentes, montos y frecuencia de las operaciones, el Programa de Cumplimiento y de conocimiento e identificación del cliente o usuario, así como las características y frecuencia de los reportes de operaciones. Para tal efecto, tomará en cuenta la opinión, que en su caso recabe el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, de las cámaras de industria y comercio, del Instituto Federal Electoral e Institutos Electorales locales, de las asociaciones gremiales y religiosas, instituciones de asistencia pública y privada respectivamente, y aquellas que puedan representar los intereses de los Sujetos Obligados No Financieros.

El Comité Técnico Interinstitucional determinará la información y documentación que deberá ser integrada al Registro Único de Identificación y Datos por parte de los Sujetos Obligados No Financieros.

Sin perjuicio a lo establecido en el párrafo que antecede, los Sujetos Obligados No Financieros de esta Ley, deberán presentar cuando menos cada tres meses, un informe en el que indiquen las operaciones objeto de reporte que ante ellos fueron realizadas, así como alertar sobre aquellas operaciones que por sus características, se pueda razonablemente inferir que podrían ser producto de actividades ilícitas.

Artículo 13. Las personas que realicen actos u operaciones con los Sujetos Obligados No Financieros que sean objeto de reporte, deberán proporcionar a estos la información y documentación requerida para efectos del cumplimiento de las obligaciones que esta Ley a les impone. En caso contrario, los Sujetos Obligados No Financieros deberán abstenerse de realizar acto u operación alguna con el cliente o usuario.

Artículo 14. Los Sujetos Obligados a que se refiere el presente Capítulo, que sean personas morales, designarán a un responsable del cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 12 de esta Ley, de entre aquellos que ocupen un nivel de dirección dentro de la persona moral y tenga por lo menos poder general para actos de administración.

En tanto dicha designación sea notificada a la Secretaría, será responsable del cumplimiento de las obligaciones que establece esta Ley a los Sujetos Obligados No Financieros, el consejo de administración o administrador único en su caso.

Los Sujetos Obligados No Financieros que sean personas físicas, no podrán nombrar apoderado o representante para efectos de la responsabilidad y cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Artículo 15. Los reportes que emitan los Sujetos Obligados No Financieros, deberán contener cuando menos lo siguiente:

- I. Datos generales del Sujeto Obligado;
- II. Descripción de la operación realizada; y,
- III. Datos generales de identificación del cliente o usuario a que se refiere la fracción I del artículo 12 de esta Ley.

El Comité Técnico Interinstitucional podrá determinar, mediante disposiciones de carácter general que emita, información o datos adicionales a los descritos en el presente artículo, que deberán contener los reportes de operaciones.

Por lo que hace a las fracciones III y IV de este artículo, en caso de que el cliente o usuario esté dado de alta en el Registro Único de Identificación y Datos, se considerará que el Sujeto Obligado No Financiero cumple con la entrega de dicha información cuando la presente al Comité Técnico Interinstitucional estableciendo en el reporte respectivo, el número de identificación único que para tal efecto emita dicho registro.

Artículo 16. Los reportes, la revelación de información y entrega de documentación a que se refiere el artículo 12 de esta ley, deberán observar lo dispuesto en el Título cuarto de esta Ley.

Los abogados, licenciados en derecho y profesionistas en general, guardarán el deber de secreto profesional que les resulte de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 17. Las obligaciones establecidas en el presente capítulo no aplicarán a los Fedatarios Públicos, los cuales se sujetarán a lo establecido en el siguiente capítulo.

Capítulo Tercero Del régimen de los fedatarios públicos

Artículo 18. Los notarios públicos deberán reportar las operaciones que ante ellos se celebren en los siguientes supuestos:

I. Los actos traslativos de dominio de bienes muebles o inmuebles;
II. La celebración de contratos de mutuo o crédito, en los que el acreedor no forme parte del sistema financiero mexicano ni sea un organismo público;

III. La constitución, fusión, escisión, disolución o liquidación de sociedades civiles, mercantiles o de cualquier otra naturaleza, o cuando se establezcan nuevos socios o accionistas;

IV. La protocolización de actas de asambleas de accionistas o de juntas de socios, o de documentos que contengan resoluciones adoptadas fuera de dichas asambleas o juntas o de cualquier naturaleza, que acuerden el aumento o reducción del capital social o de partes sociales;

V. En los casos de reducción de capital social de parte fija o variable, cuando traiga como consecuencia el reembolso a uno o varios accionistas o socios y el pago de dividendos;

VI. Cuando con motivo de fusiones o escisiones se transmitan a la fusionante, escindida o escindidas, capital social, activos o pasivos;

VII. Poderes que se otorguen con carácter de irrevocables;

VIII. Formalización de cesiones de derechos;

IX. Cuando se satisfaga el cumplimiento de una obligación por una cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal o su equivalente en moneda extranjera, con independencia de su forma de pago. En cualquier caso, se deberá de hacer constar la forma en la que se efectuó tal liquidación. Lo anterior, sin perjuicio de lo que establecen los artículos 26 y 27 de esta Ley;

X. La constitución, modificación o extinción de fideicomisos y cualquier acto u operación que se derive de ellos;

XI. Realización de avalúos; y,

XII. Las herencias o legados. En caso de que su adjudicación sea realizada por un Juez, éste o el notario público, en su caso, darán cuenta al Comité Técnico Interinstitucional o al Órgano de Supervisión y Control correspondiente.

Artículo 19. Para el cumplimiento de las obligaciones que se establecen en esta ley, los notarios públicos tendrán las siguientes obligaciones:

I. Conocer e identificar a sus requirentes y personas que soliciten sus servicios públicos, para lo cual, sin perjuicio de lo que establezca el Comité Técnico Interinstitucional mediante disposiciones de carácter general relativas a la identificación del cliente o usuario, deberán obtener cuando menos:

- a. Nombre, denominación o razón social;
- b. Domicilio;
- c. Datos del Propietario Real, del aval o quien otorgue garantía del cumplimiento del pago y,
- d. Datos de la identificación oficial utilizada por el cliente o usuario.

II. Ejecutar el Programa de Cumplimiento y la política de conocimiento e identificación de requirentes y clientes que emita el Comité Técnico Intersecretarial;

III. Elaborar un Informe de Operaciones a que se refiere el artículo 18 de esta Ley y repórtalo al órgano de prevención y control del Colegio de Notarios. El reporte contendrá la forma en que se realizaron los pagos de las operaciones y las copias de sus respectivos comprobantes; y,

IV. Prevenir a los requirentes o personas que soliciten sus servicios de las penas en que incurren quienes realizan operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo, protestándolos para que se conduzcan con verdad, e informándoles de la obligación que tiene el notario para cumplir con esta Ley.

El Comité Técnico Interinstitucional establecerá mediante disposiciones de carácter general los programas y las políticas a que se refiere la fracción segunda de este artículo, así como las características de los Informes de Operaciones.

El Colegio de Notarios podrá proporcionar al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, su opinión sobre tales disposiciones.

Artículo 20. Los notarios públicos elaborarán el Informe de Operaciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, y lo deberán remitir de manera mensual al Órgano de Supervisión y Control del Colegio de Notarios, en los términos y condiciones que establezca el Comité Técnico Interinstitucional mediante disposiciones de carácter general, las cuales deberán contener los datos de identificación del cliente o requirente y la descripción de la operación realizada.

Artículo 21. El Órgano de Supervisión y Control del Colegio de Notarios, elaborará un reporte mensual de operaciones y lo remitirá al Comité Técnico Interinstitucional, el cual establecerá los términos y condiciones de su contenido.

El Órgano de Supervisión y Control del Colegio de Notarios, tendrá las siguientes obligaciones:

I. Reportar los actos u operaciones, totales, parciales o fraccionados, a que se refiere el artículo 18 de esta Ley, a través de los medios electrónicos y en el formato oficial que establezca el Comité Técnico Interinstitucional;

II. Proporcionar al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, la información y documentación que le sea solicitada, previa notificación fundada y motivada en la presente Ley;

III. Brindar las facilidades necesarias a los visitadores del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, a fin de darles acceso a sus instalaciones, archivos, bases de datos, y demás bienes, para la realización y ejecución de las visitas de verificación;

IV. Ejecutar el Programa de Cumplimiento y la Política de Prevención en base a riesgos que emita el Comité Técnico Interinstitucional;

y,
V. Otorgar a sus empleados capacitación continua sobre la materia objeto de esta Ley.

Artículo 22. Salvo por lo dispuesto por los artículos 19 y 21 de esta Ley, los notarios públicos que no formen parte del Colegio de Notarios, así como los corredores públicos, reportarán directamente al Comité Técnico Interinstitucional las operaciones a que se refiere el artículo 18 de esta Ley cuando estas sean iguales o superiores a la cantidad equivalente a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal.

Artículo 23. Las personas que realicen actos u operaciones ante los Fedatarios Públicos que sean objeto de reporte, deberán proporcionar a estos la información y documentación requerida para efectos del cumplimiento de las obligaciones que esta ley les impone. En caso contrario, los Fedatarios Públicos deberán abstenerse de realizar acto u operación alguna con el requirente o cliente.

Artículo 24. En caso de que los Fedatarios Públicos no realicen el informe o reporte de operaciones, en los términos aquí establecidos, con independencia de las sanciones que esta ley impone, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría deberá informar a las autoridades locales o federales, para que procedan en términos de su legislación.

TÍTULO CUARTO

Capítulo Único

Del uso de efectivo e instrumentos monetarios

Artículo 25. Las operaciones relativas a la constitución o transmisión de derechos sobre bienes inmuebles, con independencia de su valor, deberán realizarse mediante cualquier medio o instrumento de pago bancario o financiero reconocido por la ley, distinto al efectivo, en moneda nacional o divisas, metales preciosos o cheques de viajero, en los pagos totales, parciales o fraccionados. Dicha operación deberá ser incorporada al Registro Único de Identificación y Datos.

Artículo 26. En los actos u operaciones en los que se pretenda utilizar cantidades iguales o superiores a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo Vigente en el Distrito Federal o su equivalente en moneda extranjera, con independencia a que su cumplimiento se haga de manera total, parcial o fraccionada, deberán realizarse mediante cualquier medio o instrumento de pago bancario o financiero reconocido por la ley, distinto al efectivo, en moneda nacional o divisas, metales preciosos o cheques de viajero, en los supuestos siguientes:

I. La comercialización, compraventa y arrendamiento de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones, nuevos o usados; el servicio de blindaje de vehículos y bienes inmuebles; y, la compraventa de metales, piedras preciosas o joyas y relojes;

II. Adquisiciones de boletos o cualquier otro instrumento o medio que permita participar, en sorteos, concursos o juegos con apuesta, así como el pago de los premios por dichos conceptos;

III. Transmisión de dominio o constitución de derechos de cualquier naturaleza sobre los títulos representativos de partes sociales o acciones de personas morales;

IV. Constitución de derechos personales de uso o goce de cualquiera de los bienes a los que se refieren los incisos anteriores;

V. Los actos de comercio, contratación o prestación de servicios realizados por hoteles, agencias de viajes, hospitales, bares, restaurantes, centros nocturnos, tiendas departamentales y supermercados;

VI. Donativos o donaciones en cualquier modalidad; y,

VII. Todos los actos u operaciones que realicen los sujetos obligados no financieros, así como cualquier tercero distinto a los sujetos obligados, siempre y cuando realicen alguna de las actividades previstas en el artículo 6 de esta Ley, en términos de lo que establezca el Comité Técnico Interinstitucional mediante las disposiciones de carácter general.

Los Fedatarios Públicos, en los instrumentos en que hagan constar cualquiera de las operaciones a las que se refiere este artículo, deberán señalar la forma en la que se realizó el pago.

Artículo 27. En las operaciones que intervengan terceros distintos a los Sujetos Obligados por un monto igual o superior a dos mil quinientas veces el Salario Mínimo Vigente en el Distrito Federal o su equivalente en moneda extranjera, deberán ser reportadas al Comité Técnico Interinstitucional, a más tardar el día diecisiete del mes inmediato posterior a aquel en que se haya realizado.

Los terceros distintos a los Sujetos Obligados de esta Ley, cumplirán con la obligación que establece el párrafo anterior, siempre y cuando incluyan la mencionada operación en su declaración fiscal a que se refieren los artículos 86, fracción XIX, 97, fracción VI, 145, fracción V y 154 Ter de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y la presenten en tiempo y forma al Servicio de Administración Tributaria; o bien, cuando el producto de la operación se deposite en algún Sujeto Obligado del Sistema Financiero.

En el caso del párrafo que antecede, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría celebrará convenios con el Servicio de Ad-

ministración Tributaria, para el efecto de la entrega de información a que se refiere este artículo.

En el supuesto de que las personas a las que se refiere éste artículo, contraten o adquieran algún bien o servicio de los Sujetos Obligados No Financieros, se deberá estar a lo dispuesto por el artículo 26 de esta Ley.

Artículo 28. Todas las operaciones referidas en el presente capítulo, deberán ser transmitidas e integradas al Sistema Nacional de Información y Reportes en los términos que establezca el Comité Técnico Interinstitucional.

TÍTULO QUINTO

Reserva y confidencialidad de la información

Artículo 29. La información que rindan los particulares a los Sujetos Obligados será considerada confidencial, y podrán ejercer el derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Los Sujetos Obligados deberán guardar confidencialidad respecto de la información que reciban. Dicha obligación subsistirá aun después de finalizar la relación con el cliente o usuario.

Artículo 30. La información de los clientes o usuarios y la del propio Sujeto Obligado que sea sometida al Comité Técnico Interinstitucional, así como los reportes de operaciones serán considerados confidenciales.

La información que se entregue o reciba en términos de esta Ley, no implicará transgresión a la obligación de confidencialidad o secreto legal o profesional, comercial, industrial, fiscal, bancario o fiduciario que prevean las leyes respectivas, ni constituirán violación a las restricciones sobre revelación de información establecida por vía contractual.

Los servidores públicos estarán obligados a guardar confidencialidad sobre la información que conozcan en términos de esta Ley.

Artículo 31. En el aviso de privacidad a que se refiere la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares, los Sujetos Obligados deberán hacer mención expresa a sus clientes o usuarios, que los datos personales que estos proporcionen podrán:

- I. Ser incorporados al Registro Único de Información y Datos;
- II. Ser remitidos al Comité Técnico Interinstitucional cuando se actualice alguno de los supuestos para el reporte de operaciones; y,
- III. Ser compartidos entre Oficiales de Cumplimiento de los Sujetos Obligados del Sistema Financiero, conforme al artículo 8 de esta ley.

Artículo 32. No se requerirá el consentimiento de los particulares para que el Comité Técnico Interinstitucional entregue a las autoridades competentes la información objeto de esta Ley.

Artículo 33. Los clientes o usuarios no podrán tener acceso a la información confidencial o datos personales en poder del Comité Técnico Interinstitucional. Si el titular de la información ejerce sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición deberá solicitarlo al Sujeto Obligado al que le proporcionó la información. En su caso, el Sujeto Obligado notificará de manera confidencial al Comité Técnico Interinstitucional sobre el resultado del procedimiento correspondiente.

Artículo 34. La denuncia que en su caso presente el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría a las autoridades competentes sobre hechos posiblemente constitutivos de delito, será considerada confidencial y no deberá contener datos de identificación de los Sujetos Obligados que hayan entregado los reportes con excepción de que el posible imputado sea el propio Sujeto Obligado.

Dicha denuncia no podrá sustentarse únicamente en el reporte transmitido por un Sujeto Obligado. El Comité Técnico Interinstitucional deberá analizar todos los antecedentes financieros vinculados a la información contenida en el reporte, en el Sistema Nacional de Información y Reportes, en el Registro Único de Identificación y Datos y en cualquier otra información que considere relevante con el fin de incorporar en la denuncia correspondiente, otros indicios o datos de prueba que permitan a las autoridades competentes, realizar la investigación correspondiente.

Artículo 35. Durante el proceso penal federal y cuando a juicio del juzgador, sea necesario, se mantendrá a resguardo la identidad y cualquier dato personal que se obtenga derivado de la aplicación de la presente Ley, para la protección de quienes presenten los reportes.

Artículo 36. Los Sujetos Obligados así como los miembros de sus consejos de administración, administradores, oficiales de cumpli-

miento, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados respectivos, según sea el caso, no revelarán al cliente ni a terceros el hecho de haber presentado al Comité Técnico Interinstitucional un reporte o el hecho de que se les hubiere iniciado un procedimiento en términos de esta Ley.

TÍTULO SEXTO *De las Autoridades*

Capítulo Primero De la Secretaría, del Comité Técnico Interinstitucional y del Consejo Consultivo.

Artículo 37. La Secretaría será la autoridad competente para aplicar e interpretar en el ámbito administrativo, la presente Ley y su reglamento. Además contará las siguientes facultades:

I. Hacer que se cumplan, hacia el interior de la Secretaría, las obligaciones a cargo del órgano de Inteligencia Financiera, del Comité Técnico Interinstitucional y de los demás servidores públicos encargados de la aplicación de esta Ley;

II. Celebrar convenios y establecer sistemas de cooperación con países u organismos internacionales;

III. Conocer y resolver sobre los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones que emita el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría;

IV. Las demás que le confieran ésta y otras leyes y reglamentos.

Artículo 38. El Comité Técnico Interinstitucional tendrá a su cargo prevenir y detectar en base a mecanismos y sistemas de riesgo, el flujo de capitales o bienes, de cualquier naturaleza, que provengan de recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo. Para tal efecto, contará con las siguientes atribuciones:

I. Observar, en el ejercicio de esta Ley, los principios rectores de las instituciones de seguridad pública señalados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Emitir disposiciones de carácter general que contengan los lineamientos que deberán cumplir los Sujetos Obligados;

III. Establecer las políticas, formatos, sistemas y el contenido de los reportes conforme a los cuales los Sujetos Obligados darán cumplimiento a esta Ley;

IV. Analizar y, en su caso, aprobar las medidas y los procedimientos, el Programa de Cumplimiento, las políticas de identificación y conocimiento de los clientes o usuarios, de prevención en base a riesgo, de acceso y manejo de información confidencial y datos personales de los Sujetos Obligados;

V. Recibir y analizar los reportes que emitan los Sujetos Obligados;

VI. Integrar y administrar el Sistema Nacional de Información y Reportes;

VII. Integrar y administrar el Registro Único de Identificación y Datos;

VIII. Requerir al órgano de inteligencia Financiera de la Secretaría, para que:

- a. Solicite información a las autoridades de los distintos órdenes y poderes de gobierno y a los organismos constitucionales autónomos;
- b. Solicite la entrega de información a los Sujetos Obligados a fin de comprobar el cumplimiento de esta Ley;
- c. Practique visitas para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Sujetos Obligados, así como a las personas que hayan realizado operaciones objeto del régimen de esta Ley;
- d. Solicite el apoyo de la fuerza pública o de otras autoridades federales, locales o municipales para el eficaz desempeño de las atribuciones a que le confiere esta Ley;
- e. Emplace y solicite la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir al adecuado desarrollo de la verificación de actos u operaciones que contravengan lo previsto en esta Ley.

IX. Instruir al titular del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, a formular denuncia ante el Ministerio Público de la Federación, de hechos posiblemente constitutivos de delitos previstos en esta Ley;

X. Coadyuvar, a solicitud del Ministerio Público, en la investigación de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 46 de esta Ley;

XI. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con esta Ley;

XII. Participar en la elaboración de anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos o decretos relativos a los actos objeto de esta Ley;

XIII. Elaborar un informe semestral sobre el estado de la prevención, detección y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, que deberá ser entregado al Consejo Consultivo a que se refiere el artículo 45 de esta Ley;

XIV. Elaborar anualmente la Agenda Nacional de Prevención al Lavado de Dinero;

XV. Al establecer regulaciones administrativas, tendientes a identificar y prevenir las operaciones objeto del régimen de esta Ley, deberán:

- a. Procurar un adecuado equilibrio regulatorio, que evite molestias y trámites innecesarios que afecten el normal desarrollo de la actividad económica lícita;
- b. Tomar las medidas necesarias para facilitar el cumplimiento de esta Ley y mitigar su impacto económico; y,
- c. Evitar que el sistema financiero sea utilizado para la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo.

XVI. Adquirir, administrar y desarrollar la tecnología especializada para el ejercicio de sus funciones;

XVII. Las demás que le confiera ésta ley y su reglamento.

Artículo 39. El Comité Técnico Interinstitucional estará integrado por el titular del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría y por servidores públicos comisionados por la Secretaría de Gobernación, por la Secretaría de Seguridad Pública, por la Procuraduría General de la República, y por el Banco de México, quienes deberán proceder conforme a las atribuciones y competencias que establezcan las leyes orgánicas de las instituciones de las que formen parte, con lo que establezca esta Ley y su reglamento.

Podrán ser invitados como miembros no permanentes del Comité Técnico Interinstitucional, servidores públicos de cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal.

Los integrantes de Comité Técnico Interinstitucional serán designados respectivamente por los titulares de las secretarías o dependencias mencionadas en este artículo. En el caso del Comisionado propuesto por el Banco de México, su designación se hará en base a los convenios de colaboración que al efecto se celebren.

El Comité Técnico Intersecretarial contará con los funcionarios que requiera para el desempeño de sus funciones.

Artículo 40. El Comité Técnico Interinstitucional será coordinado por el servidor público titular del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría.

Las deliberaciones del Comité Técnico Interinstitucional deberán contar con los votos de todos sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar, salvo por razones de conflicto de interés. Los integrantes que se encuentren ausentes durante las sesiones deberán de emitir su voto razonado por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes a la sesión.

Artículo 41. Los integrantes del Comité Técnico Interinstitucional deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Ser servidores públicos y ocupar, cuando menos, cargo de director general o equivalente;

II. Tener experiencia profesional de cinco años en las materias que esta Ley regula; y,

III. Sujetarse al ingreso y periódicamente a un examen de confianza en términos de la legislación aplicable.

Artículo 42. En el ejercicio de sus funciones y con independencia de las demás facultades que ésta Ley o su reglamento les otorguen, los integrantes del Comité Técnico Interinstitucional deberán:

I. Servir de enlace permanente con la dependencia de su adscripción; y,

II. Supervisar la entrega oportuna de la información que sea requerida por el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, y que obre en la dependencia de su adscripción.

Artículo 43. La selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción, profesionalización, evaluación de confianza y sanción de los servidores públicos del Comité Técnico Intersecretarial y del ór-

gano de Inteligencia Financiera, se llevará a cabo en los términos aquí establecidos y en el Reglamento de esta Ley.

Artículo 44. El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría contará, para el ejercicio de sus funciones, con las siguientes facultades:

I. Comunicar a los Sujetos Obligados las disposiciones de carácter general que emita el Comité Técnico Interinstitucional;

II. Verificar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los Sujetos Obligados;

III. Celebrar convenios de colaboración y establecer mecanismos de cooperación interinstitucional con autoridades de los distintos órdenes y poderes de gobierno y con los organismos constitucionales autónomos, en estricto apego a sus ámbitos de competencia;

IV. Coordinar para los efectos de esta Ley, a las distintas dependencias públicas que regulan o supervisan a los Sujetos Obligados del Sistema Financiero;

V. Actuar como órgano consultivo de los Sujetos Obligados y de terceros;

VI. A petición del Comité Técnico Interinstitucional instrumentar el procedimiento administrativo sancionador e imponer las sanciones correspondientes, que establezca el Comité Técnico Interinstitucional de conformidad con lo que establece esta Ley;

VII. Promover campañas de prevención para lograr el objeto de esta Ley;

VIII. A requerimiento del Comité Técnico Interinstitucional:

- a. Solicitar y entregar información a las autoridades de los distintos órdenes y poderes de gobierno y a los organismos constitucionales autónomos;
- b. Practicar visitas para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Sujetos Obligados, así como a las personas que hayan realizado operaciones objeto del régimen de esta Ley;
- c. Solicitar la entrega de información a los Sujetos Obligados a fin de comprobar el cumplimiento de esta Ley;
- d. Solicitar el apoyo de la fuerza pública o de otras autoridades federales, locales o municipales, para el eficaz desempeño de las atribuciones que le confiere esta Ley; y,

- e. Emplazar y solicitar la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir al adecuado desarrollo de la verificación de actos u operaciones objeto de esta Ley.

IX. Previa consulta con el Comité Técnico Interinstitucional, fijar la posición del país en las reuniones internacionales en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo, así como dar seguimiento a los compromisos adquiridos por el país ante organismos y otras entidades internacionales en la materia;

X. Previa instrucción del Comité Técnico Interinstitucional, presentar denuncia ante el Ministerio Público de la Federación sobre hechos posiblemente constitutivos de delitos previstos en esta Ley; y,

XI. Las demás que le confieran ésta y otras leyes y reglamentos.

Artículo 45. Para los efectos de esta Ley, la Secretaría contará con un Consejo Consultivo, que estará integrado por el titular de la Secretaría, quien lo presidirá, y por los Secretarios de Gobernación, Seguridad Pública y Economía, el Procurador General de la República, el Director del Centro Nacional de Investigación y Seguridad Nacional, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y el Presidente de la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro y, como invitado permanente, el Gobernador del Banco de México.

El secretario ejecutivo del Consejo Consultivo será el titular del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría.

El Consejo Consultivo se reunirá cuando menos dos veces al año y deberá:

I. Conocer de los problemas operativos que planteen las dependencias o entidades de gobierno encargadas de la prevención, detección y procuración de justicia, relacionadas con operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo;

II. Conocer de los informes de las áreas competentes en la prevención y combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo;

III. En su caso, proponer y ordenar la instrumentación de soluciones estructurales a las diversas instancias públicas para evitar los problemas operativos identificados; y

IV. Las demás que disponga el Reglamento de esta Ley.

Artículo 46. A petición del Procurador General de la República el Ministerio Público de la Federación, en ejercicio de sus facultades y para efectos de la investigación de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, podrá constituir grupos de tarea temporales, integrados por los servidores públicos de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal.

Los grupos de tarea coadyuvarán con el Ministerio Público en la etapa de la averiguación previa y hasta que la misma sea consignada o archivada, según corresponda.

Artículo 47. Para el cumplimiento del objeto de esta Ley, las entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus competencias respectivas, tendrán las siguientes obligaciones:

I. Observar, en el ejercicio de esta Ley, los principios rectores de las instituciones de seguridad pública señalados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Coordinar sus acciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento del objeto de esta Ley;

III. Proporcionar de manera oportuna toda la información que les sea requerida por el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría o, que obre en su poder y pueda ser relevante para cumplir con el objeto de esta Ley;

IV. Darle carácter confidencial a la información que se genere con motivo de la aplicación de esta Ley;

V. Abstenerse de proporcionar información a quien no esté legalmente facultado para recibirla;

VI. Establecer medidas para la protección de las personas quienes proporcionen los reportes o la información a que se refiere esta Ley; y

VII. Al establecer normas administrativas, tendientes a identificar y prevenir las operaciones mencionadas en esta Ley, deberán:

- a. Procurar un adecuado equilibrio regulatorio, que evite molestias y trámites innecesarios que afecten el normal desarrollo de la actividad económica lícita;
- b. Tomar las medidas necesarias para facilitar el cumplimiento de esta Ley y mitigar su impacto económico; y,

- c. Evitar que el sistema financiero sea utilizado para la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo.

Capítulo Segundo

Del Registro Único de Identificación y Datos y del Sistema Nacional de Información y Reportes

Artículo 48. El Registro Único de Identificación y Datos, a que se refiere la fracción VI del artículo 38 de esta Ley, tiene por objeto recabar y asentar la información y los movimientos patrimoniales de los Sujetos Obligados y de los terceros que realicen conductas normadas por esta Ley. El Reglamento de esta Ley establecerá las modalidades, características, contenidos y procedimientos para la operación y el funcionamiento del registro.

Artículo 49. Además de la información a que se refiere el párrafo anterior, el Registro deberá inscribir la información tributaria, registral y poblacional, así como cualquier otra información que se considere relevante para el cumplimiento de esta Ley. El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría celebrará los convenios de colaboración a que se refiere la fracción III del artículo 44 de esta Ley.

Además, el Registro será integrado con datos obtenidos en fuentes públicas, en cuyo caso, el Comité Técnico Interinstitucional deberá comprobar su veracidad. En el supuesto de servidores públicos, se incorporarán al registro sus respectivas declaraciones patrimoniales, así como, la referencia a que se trata de Personas Políticamente Expuestas.

Por medio de los Sujetos Obligados, el Comité Técnico Interinstitucional proporcionará a los particulares la identificación única de datos, la cual sustituirá los requerimientos de identificación a que se refiere esta ley, y su administración, actualización y modalidades, se sujetarán a lo que establezca el reglamento de esta Ley.

Artículo 50. El Sistema Nacional de Información y Reportes tiene por objeto recabar y procesar la información contenida en los reportes de operaciones que emitan los Sujetos Obligados, así como de las operaciones a que se refiere el Capítulo Cuarto de esta Ley. El Reglamento de esta Ley establecerá las modalidades, características, conte-

nidos y procedimientos para la operación y el funcionamiento del Sistema Nacional de Información y Reportes.

Capítulo Tercero Coordinación interinstitucional

Artículo 51. El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, así como las autoridades competentes en las materias relacionadas con el objeto de esta Ley, establecerán mecanismos de coordinación e intercambio de información, documentación, datos e imágenes para su debido cumplimiento.

El intercambio de información, documentación, datos e imágenes entre el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría y el Banco de México, a que haya lugar en términos de esta Ley, se hará mediante los convenios de colaboración que al efecto celebren.

Artículo 52. El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, para efectos exclusivamente de la identificación y análisis de operaciones relacionados con las conductas ilícitas que prevé esta Ley, están legalmente facultadas y legitimadas para corroborar la información, datos e imágenes relacionados con la expedición de identificaciones oficiales que obren en poder de las autoridades federales, locales y municipales, así como de los órganos constitucionales autónomos.

Las autoridades federales, locales o municipales, así como los órganos constitucionales autónomos, proporcionarán al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, a la Procuraduría General de la República o la Secretaría de Seguridad Pública, por conducto de los servidores públicos que sus reglamentos interiores expresamente faculten para recibir y conocer la información, los datos e imágenes que obren en su poder a que se refiere el párrafo anterior.

El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública podrán celebrar convenios con las autoridades que administren los registros de los documentos de identificación referidos en este artículo, para el establecimiento de sistemas de consulta remota.

Artículo 53. La Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, en ejercicio de sus respectivas facultades de

investigación, podrán solicitar al órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, la verificación de la información, documentación, datos o imágenes, en relación con la identidad de personas, domicilios, medios de comunicación, operaciones, negocios, o actos jurídicos de los Sujetos Obligados o de terceros, así como otros indicios o referencias específicas.

Artículo 54. Sin perjuicio de la información, documentación, datos o imágenes que el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría esté obligado a proporcionar al Ministerio Público de la Federación, en caso de que el Comité Técnico Interinstitucional conozca indicios sobre la comisión de conductas susceptibles de ser analizadas o investigadas por las instancias encargadas del combate a la corrupción o de procuración de justicia de las Entidades Federativas, estará facultada para comunicar a dichas instancias, de acuerdo con la competencia que les corresponda, los datos estrictamente necesarios para identificar las operaciones y a las personas involucradas.

Artículo 55. Para que el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría pueda proporcionar información, documentación, datos e imágenes a servidores públicos de la Entidades Federativas, estos deberán estar sujetos a exámenes de confianza periódicos y a obligaciones legales en materia de guarda, reserva y confidencialidad respecto de aquella información que se les proporcione en términos de esta Ley y cuya inobservancia esté penalmente sancionada.

El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública autorizarán específicamente a los servidores públicos que puedan realizar el intercambio de información, documentación, datos e imágenes a que se refiere este Capítulo y la operación de los mecanismos de cooperación y coordinación.

Artículo 56. Los servidores públicos que formen parte de los órganos de la Secretaría encargados de la instrumentación de esta Ley, así como cualquier otro servidor público o persona que se le conceda acceso a información relacionada con operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo, deberán otorgar por escrito una promesa de confidencialidad que observarán en todo tiempo, aún después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso.

Artículo 57. El acceso a información en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo por parte de servidores públicos, deberá estar condicionado a su nivel jerárquico, a la necesidad de conocer información en base a sus facultades, atribuciones o funciones y a la certificación que en materia de control de confianza, en los términos que establezca el Reglamento de esta Ley.

Capítulo Cuarto Del Procedimiento

Artículo 58. A requerimiento del Comité Técnico Interinstitucional, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría podrá a su vez, solicitar los informes y documentos que estime relevantes y pertinentes durante la etapa de prevención y detección, citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate, así como realizar visitas de verificación en cualquier domicilio del Sujeto Obligado o de los terceros, que realicen conductas normadas por esta Ley.

El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría tendrá la facultad de realizar visitas de verificación ordinarias y extraordinarias en los términos del reglamento de esta Ley. Las visitas ordinarias serán aquellas que realice para vigilar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Sujetos Obligados. Las visitas extraordinarias serán aquellas que lleve a cabo en donde presuma que existen elementos necesarios para prevenir y detectar las conductas sancionadas por esta ley. A requerimiento del Comité Técnico Interinstitucional, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría para el eficaz desempeño de sus funciones, podrá solicitar el apoyo de la fuerza pública o de otras autoridades federales, locales o municipales.

Las verificaciones que lleve a cabo el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, podrán abarcar aquella información, actos u operaciones, realizados u obtenidos dentro de los cinco años anteriores a la fecha en la que se notifique el inicio de la visita.

El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría podrá coordinar las visitas de verificación que realice, con aquellas que practiquen las autoridades fiscales y financieras federales.

Artículo 59. La información y los documentos que el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría haya obtenido directamente

en la realización de sus investigaciones y diligencias de verificación deberán ser remitidos al Comité Técnico Interinstitucional y será confidencial en términos de lo dispuesto en el Título Cuarto de la presente Ley.

Durante la etapa de prevención y detección, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría no permitirá el acceso al expediente y, en la secuela del procedimiento administrativo sancionador, únicamente las personas con interés jurídico en éste podrán tener acceso al mismo, excepto a aquella información clasificada como confidencial.

Los servidores públicos estarán sujetos a responsabilidad en los casos de divulgación de la información que les sea presentada. Cuando medie orden de autoridad competente para presentar información, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría y la autoridad correspondiente, deberán dictar las medidas que sean conducentes para salvaguardar la confidencialidad de la información en los términos de esta Ley.

Artículo 60. Concluida la etapa de prevención y detección que corresponde al Comité Técnico Interinstitucional y si existen elementos para determinar la probable responsabilidad del sujeto infractor, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría a requerimiento del propio Comité Técnico Interinstitucional, iniciará y tramitará un procedimiento administrativo sancionador conforme a lo siguiente:

- I. Emitirá un oficio de probable responsabilidad que contendrá:
 - a. El nombre del probable responsable;
 - b. Los hechos materia de la conducta que se le imputen;
 - c. Las disposiciones legales que se estimen violadas, y
 - d. Las pruebas y los demás elementos de convicción de los que se derive la probable responsabilidad.

II. El órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría emplazará al probable responsable con el oficio a que se refiere la fracción anterior, el que contará con un plazo de diez días para manifestar lo que a su derecho convenga, adjuntar los medios de prueba documentales que obren en su poder y ofrecer las pruebas que ameriten algún desahogo.

El emplazado deberá referirse a cada uno de los hechos expresados en el oficio de probable responsabilidad. Los hechos respecto de

los cuales no haga manifestación alguna se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario. Lo mismo ocurrirá si no presenta su contestación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior;

III. Transcurrido el término que establece la fracción anterior, se acordará, en su caso, el desechamiento o la admisión de pruebas y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo. El desahogo de las pruebas se realizará dentro de un plazo no mayor de quince días, contado a partir de su admisión;

Son admisibles todos los medios de prueba. Se desecharán aquellos que no sean ofrecidos conforme a derecho, no tengan relación con los hechos materia del procedimiento o sean ociosos;

IV. Una vez desahogadas las pruebas y dentro de los cinco días siguientes, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría podrá allegarse y ordenar el desahogo de pruebas para mejor proveer o citar para alegatos, en los términos de la siguiente fracción;

V. Una vez desahogadas las pruebas para mejor proveer que el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría hubiese determinado allegarse, fijará un plazo no mayor a cinco días para que se formulen por escrito los alegatos que correspondan;

VI. El expediente se entenderá integrado a la fecha de presentación de los alegatos o al vencimiento del plazo referido en la fracción anterior. Una vez integrado el expediente, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría dictará resolución en un plazo que no excederá de treinta días; y,

En lo no previsto, se estará al Reglamento de esta Ley, el cual establecerá los términos y condiciones para el ofrecimiento, la admisión y el desahogo de los medios de prueba.

Artículo 61. Contra las resoluciones dictadas por el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, se podrá interponer, ante la Secretaría, recurso de revisión, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de tales resoluciones.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El reglamento de la presente ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará mediante escrito dirigido al titular de la Secretaría, en el que se deberá expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

La interposición del recurso podrá suspender la ejecución de la resolución impugnada. Cuando con la suspensión se pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, el recurso se concederá si el promovente otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios si no obtiene resolución favorable.

La Secretaría dictará resolución y la notificará en un término que no excederá de 60 días contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso. El silencio de la Secretaría significará que se ha confirmado el acto impugnado.

TÍTULO SÉPTIMO

De las responsabilidades de los sujetos obligados

Capítulo Primero

Sanciones administrativas

Artículo 62. Por instrucción del Comité Técnico Interinstitucional, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría impondrá las sanciones administrativas que correspondan conforme al procedimiento previsto en esta ley y en el reglamento que para tal efecto se expida.

Las infracciones y sanciones establecidas en esta Ley se entenderán sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones aplicables.

Artículo 63. Cuando el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría cuente con información que pudiera implicar la comisión de una conducta constitutiva de delito y previa instrucción del Comité Técnico Interinstitucional, deberá denunciarlo ante el Ministerio Público.

Artículo 64. Las sanciones deberán ser proporcionales a la gravedad de las conductas cometidas. Para la individualización de las sanciones se tendrán en cuenta las siguientes circunstancias:

I. La cuantía de la operación, ganancia o beneficios obtenidos como consecuencia de las omisiones o actos constitutivos de la infracción;

II. El impacto que la infracción puede producir en el sistema financiero y la economía nacional;

III. La culpa o dolo con que se hubiere actuado; y,

IV. Las sanciones firmes impuestas al Sujeto Obligado durante los últimos 10 años. En el caso de grupos financieros, dichas sanciones serán tomadas en cuenta, con independencia de la entidad del grupo que cometió la infracción.

Cuando con una pluralidad de conductas se cometan varias infracciones, respecto del mismo o diferentes clientes o usuarios, cada una de éstas será sancionada con independencia, pudiendo acumularse los expedientes respectivos. Sin embargo, las sanciones correspondientes por cada incumplimiento no excederán del monto equivalente a tres veces el máximo establecido en los artículos 73 o 79 de esta Ley, según corresponda.

Artículo 65. Previa consulta con el Comité Técnico Interinstitucional, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría podrá abstenerse de sancionar al infractor por una sola ocasión, cuando se trate de la primera infracción. El beneficio se otorgará siempre y cuando se rectifique la conducta ilegal cometida, la operación no sobrepase de la cantidad equivalente a cinco mil cien veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal y no se hayan denunciado hechos posiblemente constitutivos de delito relacionados con la misma operación.

Artículo 66. Al momento de determinar la sanción aplicable y previa consulta con el Comité Técnico Interinstitucional, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría podrá disminuir la sanción, tomando en cuenta las siguientes atenuantes:

I. Que el Sujeto Obligado cumpla con el deber infringido espontáneamente;

II. Que antes o durante el procedimiento administrativo aporte información y cooperación relevante para identificar y probar operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo; y,

III. Que el Sujeto Obligado demuestre de forma previa a la determinación de la sanción, que adoptó las medidas correctivas a fin de

evitar futuras infracciones a esta Ley y las disposiciones generales aplicables.

Artículo 67. Al momento de determinar la sanción aplicable, previa consulta con el Comité Técnico Interinstitucional, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría podrá aumentar la sanción, tomando en cuenta las siguientes circunstancias:

I. Cuando el sujeto infractor sea empleado o funcionario de un Sujeto Obligado No Financiero, la multa correspondiente a su infracción podrá ser aumentada hasta en una mitad;

II. Cuando el sujeto infractor sea empleado o funcionario de algún Sujeto Obligado del Sistema Financiero, la multa correspondiente podrá ser aumentada hasta en dos terceras partes; y,

III. Cuando el sujeto infractor sea servidor público, la multa correspondiente podrá ser aumentada hasta por el doble.

Artículo 68. Cuando el Sujeto Obligado reincida de manera dolosa en el incumplimiento de las obligaciones que establece esta Ley, por instrucción del Comité Técnico Interinstitucional, la multa correspondiente podrá ser aumentada hasta en lo doble de la sanción prevista.

Artículo 69. Sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda al Sujeto Obligado, serán responsables los directores, oficiales de cumplimiento, consejeros y empleados, cuando las infracciones les sean imputables personalmente por una conducta dolosa.

Capítulo Segundo

Sanciones administrativas a los Sujetos Obligados del Sistema Financiero

Artículo 70. Se sancionará administrativamente a los Sujetos Obligados del Sistema Financiero, por las infracciones a esta Ley y a su reglamento, en los términos del presente capítulo.

Artículo 71. Se aplicará multa equivalente de tres a cinco mil días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, a quienes:

I. No proporcione la información y documentación requerida por el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, distinta a los reportes de operaciones;

II. No brinde las facilidades necesarias y entorpezca a los visitadores del órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría;

III. No proporcione capacitación al interior de sus instituciones sobre la materia objeto de esta ley; y,

IV. Incumpla cualquier otra obligación prevista en esta Ley o en el reglamento y no tenga sanción específicamente señalada en esta Ley.

Artículo 72. Se aplicará multa equivalente de cinco a veinte mil días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, a quienes:

I. No conserve la información por el tiempo requerido;

II. No resguarde ni garantice la seguridad de la información y documentación que sirva de soporte a los actos u operaciones sujetos al régimen de esta ley y a la identificación de sus clientes o usuarios; o, incumpla el deber de evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a los actos u operaciones sujetos al régimen de esta ley, salvo que se trate de caso fortuito o fuerza mayor;

III. No ejecute políticas de acceso, manejo y disposición restringida de la información protegida por Ley;

IV. No establezca las políticas y los programas que se refieren las fracciones I, III, IV, VIII y IX del artículo 7 de esta Ley o, en su caso, no sean remitidas a el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría;

Artículo 73. Se aplicará multa equivalente de quince a cien mil días, de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, o del 10% al 100% del valor total de la operación, la que resulte mayor, a quienes:

I. Incumplan el deber de conocimiento e identificación de clientes, usuarios, y en su caso del Propietario Real;

II. Incumplan los deberes relativos al uso de efectivo y metales establecidos en esta Ley;

III. No emitan los reportes o informes de operaciones, según corresponda, en los términos de esta ley;

La sanción prevista en esta fracción, será aplicable a partir del día siguiente al en que se tenga la obligación de remitir o presentar el informe o reporte, según sea el caso. En caso de que la omisión o extemporaneidad exceda del plazo de 30 días a partir de la fecha en la que se generó la obligación, la sanción será del doble.

Artículo 74. Además de la sanción pecuniaria establecida en los artículos 71, 72 y 73 de esta Ley, se podrá sancionar al sujeto infractor

con una multa adicional de hasta el 5% de la sanción pecuniaria impuesta por cada día que persista la infracción.

Artículo 75. Independientemente de las sanciones que proceda imponer a los Sujetos Obligados del Sistema Financiero, por las infracciones contenidas en el presente capítulo, también procederá sancionar con una multa igual a la determinada, al Oficial de Cumplimiento o al Órgano de Supervisión y Control, en caso de que se acredite su responsabilidad, en términos del artículo 9 de esta Ley.

Capítulo Tercero

Sanciones administrativas a los Sujetos Obligados No Financieros y Fedatarios Públicos

Artículo 76. Se sancionará administrativamente a los Sujetos Obligados No Financieros y a los Fedatarios Públicos, por las infracciones a esta Ley y a su reglamento, en los términos del presente capítulo.

Artículo 77. Se aplicará multa equivalente de doscientos a tres mil días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal a quienes:

I. No proporcionen la información y documentación requerida por el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, distintas a los reportes o informes;

II. No brinden las facilidades necesarias a los visitantes de el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría;

III. No proporcionen capacitación al interior de sus instituciones sobre la materia objeto de esta ley; o

IV. Incumplan cualquier otra obligación prevista en esta Ley o en el reglamento y no tenga sanción específicamente señalada en esta Ley.

Artículo 78. Se aplicará multa equivalente de tres a quince mil días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal a quienes:

I. No conserven la información por el tiempo requerido;

II. No ejecuten las políticas de acceso, manejo y disposición restringida de la información protegida por Ley; y,

III. No resguarden ni garantice la seguridad de la información y documentación que sirva de soporte a los actos u operaciones sujetos al régimen de esta ley y a la identificación de sus clientes o usuarios; o, incumplan el deber de evitar la destrucción u ocultamiento de la in-

formación y documentación que sirva de soporte a los actos u operaciones sujetos al régimen de esta ley, salvo que se trate de caso fortuito o fuerza mayor.

Artículo 79. Se aplicará multa equivalente de quince a cien mil días, de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, o del 10% al 100% del valor total de la operación, la que resulte mayor, a quienes:

I. Incumplan con las obligaciones relativas al conocimiento e identificación del cliente;

II. Incumplan los deberes relativos al uso de efectivo y metales establecidos en esta Ley;

III. No emitan los reportes o informes de operaciones, según corresponda, en los términos de esta ley.

La sanción prevista en esta fracción, será aplicable a partir del día siguiente al en que se tenga la obligación de remitir o presentar el informe o reporte, según sea el caso. En caso de que la omisión o extemporaneidad exceda del plazo de 30 días a partir de la fecha en la que se generó la obligación, la sanción será del doble.

Artículo 80. Además de la sanción pecuniaria establecida en los artículos anteriores, se podrá sancionar al sujeto infractor con una multa adicional de hasta el 5% de la sanción pecuniaria impuesta por cada día que persista la infracción.

Artículo 81. Independientemente de las sanciones que proceda imponer a los Sujetos Obligados No Financieros, que sean personas morales, por las infracciones contenidas en el presente capítulo, también procederá sancionar con una multa igual a la determinada, en caso de que se acredite su responsabilidad, a la persona encargada del cumplimiento de las obligaciones que impone esta Ley en términos del artículo 14.

Artículo 82. Salvo que se ubiquen en alguno de los supuestos previstos en el artículo 66, son causas de revocación de los permisos de concursos, sorteos o juegos con apuestas, además de los señalados en las disposiciones legales aplicables, cuando el Sujeto Obligado No Financiero a que se refiere la fracción III del artículo 6 de esta Ley, reincidan en cualquiera de las conductas referidas en el artículo 78 o cometan cualquiera de las conductas referidas en el artículo 79.

Una vez que haya quedado firme la sanción impuesta, la Secretaría informará a las autoridades competentes para los efectos conducentes.

Artículo 83. Salvo que se ubiquen en alguno de los supuestos de los previstos en el artículo 66, son causas de cancelación definitiva de la habilitación que se la haya dado al Fedatario Público y de la autorización que se le haya concedido al agente aduanal, cuando reincidan en cualquiera de las conductas referidas en el artículo 78 o cometan cualquiera de las conductas referidas en el artículo 79, ambos de esta Ley.

Una vez que haya quedado firme la sanción impuesta, la Secretaría informará a las autoridades competentes para los efectos conducentes.

TÍTULO OCTAVO

De los Delitos

Capítulo Primero

Delitos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita

Artículo 84. Se impondrá pena de cinco a quince años de prisión y con multa de hasta trescientas mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o de hasta el 100% de la operación, lo que resulte mayor, al que por sí o por interpósita persona, con conocimiento de que los recursos, derechos o bienes proceden o representan el producto de una actividad ilícita, realice cualquiera de las siguientes conductas:

I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, transforme, deposite, retire, invierta, traspase, transporte o transfiera, de o reciba por cualquier motivo recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de una actividad ilícita, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa;

II. Oculten, encubran o impidan conocer el origen, la verdadera naturaleza, localización, destino o propiedad de recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de una actividad ilícita.

Para efectos de este artículo se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando exista evidencia o datos de prueba de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

La pena prevista en este artículo se aumentará en una mitad, cuando los recursos de procedencia ilícita sean utilizados para alentar o financiar alguna actividad criminal, con independencia de las penas que correspondan en cada caso.

Artículo 85. Se impondrá pena de tres a nueve años de prisión y con multa de mil a dos mil quinientos veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal de multa, al que sin perjuicio de haber cometido otra conducta delictiva prevista por esta ley, permita o preste su nombre, o la denominación o razón social de una persona moral, para que se le intitulen por cuenta de un tercero bienes o derechos adquiridos con recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de una actividad ilícita.

Artículo 86. Se impondrá pena de dos a ocho años de prisión y con multa de mil a cinco mil veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, a quien:

I. Sea servidor público de alguna de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación, de la Procuraduría General de la República o de los organismos constitucionales autónomos que indebidamente utilice información, datos, documentación o imágenes a las que tenga acceso o reciban con motivo de esta Ley, o que transgreda lo dispuesto por el Capítulo Cuarto de la misma, en materia de reserva y manejo de la información;

II. De noticia a cualquier persona ajena a los servidores públicos competentes de la Secretaría o de la autoridad ministerial o judicial, sobre los reportes que los Sujetos Obligados hayan presentado al Comité Técnico Interinstitucional, conforme a los dispuesto en esta Ley; y,

III. Sin contar con autorización de la autoridad competente, revele o divulgue, por cualquier medio, al público en general, información en la que se vincule a persona determinada con cualquier reporte que haya sido presentado por los Sujetos Obligados al Comité Técnico Interinstitucional.

Artículo 87. Se impondrá pena de dos a cuatro años de prisión y con multa de mil a cinco mil veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, a quien de fe pública de operaciones que hayan sido liquidadas en contravención a los establecido en el artículo 26 de esta Ley, cuando el monto del acto u operación sea inferior a la cantidad equivalente a diecisiete mil doscientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal.

Cuando el monto del acto u operación sea superior a la cantidad equivalente a diecisiete mil doscientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, el delito será considerado como grave en términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en cuyo caso la sanción se duplicará.

Artículo 88. Se impondrá pena de dos a cuatro años de prisión y con multa de mil a cinco mil veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, a quien participe en operaciones que hayan sido liquidadas en contravención a lo establecido en el artículo 26 de esta Ley, cuando el monto del acto u operación sea inferior diecisiete mil doscientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal.

Cuando el monto del acto u operación sea superior a diecisiete mil doscientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, el delito será considerado como grave en términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en cuyo caso la sanción se duplicará.

Artículo 89. Se impondrá pena de dos a cuatro años de prisión y con multa de mil a cinco mil veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, a quien, mediante cualquier acto, realice operaciones económicas estructuradas.

Para efectos de este artículo, se considerarán operaciones económicas estructuradas, a aquellas que se realizan de manera fraccionada a través de uno o varios Sujetos Obligados o de terceros que realicen conductas normadas por esta Ley con el propósito de evadir los sistemas de control establecidos en la misma.

Artículo 90. Se impondrá pena de tres meses a tres años y multa de cien a quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, a quien utilice información, datos, documentación o imágenes reservadas o protegidas para fines distintos a los previstos en la presente Ley.

Artículo 91. Se impondrá pena de tres meses a tres años de prisión y de cien a quinientas veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal al usuario o cliente que para realizar una operación comercial, financiera o de servicios con un Sujeto Obligado, proporcione información o documentación falsa o alterada.

Artículo 92. Se impondrá pena de seis meses a cinco años prisión y de doscientos a mil veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, al funcionario o empleado del Sujeto Obligado que

altere el contenido de un reporte o proporcione en éste datos alterados o falsos.

Artículo 93. Se impondrá pena de seis meses a cinco años de prisión y multa de doscientos a mil veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, a quien sustraiga, destruya o altere la información contenida en el Sistema Nacional de Información y Reportes y en el Registro Único de Identificación y Datos.

Artículo 94. Se impondrá pena de seis meses a cinco años de prisión y de doscientos a mil veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal a quien informe al cliente, usuario o terceros, sobre el contenido de los reportes a que se refiere esta Ley.

Artículo 95. Las conductas ilícitas descritas en este Capítulo, sólo pueden ser perseguidas por comisión dolosa. Cuando dichas conductas sean cometidas por el Oficial de Cumplimiento o por servidor público encargado de prevenir, supervisar, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos, la pena será aumentada hasta en lo doble. En este caso, se podrá imponer además, inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

Capítulo Segundo

Medidas especiales en caso de confabulación

Artículo 96. Se entiende por confabulación la situación de hecho en que algún miembro del consejo de administración, administrador u órgano similar, el director general o el Oficial de Cumplimiento de los Sujetos Obligados, acuerdan o ejecutan de manera coordinada un plan que posibilite la realización por parte de terceros, o de ellos mismos, operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo.

Artículo 97. Cuando del análisis de los reportes de los Sujetos Obligados se detecte la posible existencia de una confabulación en términos del artículo anterior, el órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría podrá solicitar al Ministerio Público, que a su vez solicite al juez de control, la remoción del Oficial de Cumplimiento y la designación de una interventoría del propio órgano de Inteligencia Financiera de la Secretaría, por un periodo de seis meses que podrá ser renovado por tres ocasiones adicionales.

Artículo 98. Cuando de las evidencias y datos de prueba que integren el ejercicio de la acción penal se desprenda la existencia de una confabulación en términos del artículo 96 de esta Ley, el juez de control, en la audiencia de imposición de medidas cautelares, a solicitud del Ministerio Público y previa opinión favorable de la Secretaría, se podrá ordenar la suspensión temporal de la licencia de operación de entidad financiera de que se trate.

Artículo 99. Cuando por resolución judicial firme se haya acreditado la confabulación para cometer los delitos a que se refiere esta Ley, y con independencia de las sanciones que resulten en esta o las demás leyes aplicables, el Juez podrá revocar de manera definitiva la licencia de operación de la entidad financiera y además, ordenar la disolución de la sociedad.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

SEGUNDO. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro de los noventa días naturales, siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

TERCERO. La primera designación de integrantes del Comité Técnico Interinstitucional, a que se refiere este Decreto, serán realizados en un plazo no mayor de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Asimismo, el Consejo Consultivo se reunirá por primera ocasión a los 30 días de la entrada en vigor de esta Ley.

CUARTO. El Comité Técnico Interinstitucional expedirá las Disposiciones de Carácter General y las políticas necesarias para la implementación de esta Ley y de su reglamento, a más tardar a los noventa días naturales, a partir de la fecha de constitución de la primera designación de los integrantes del Comité.

QUINTO. Los Sujetos Obligados a los que se refiere el Artículo 5° deberán emitir o actualizar las políticas correspondientes a más tardar a los 180 días naturales siguientes en que el comité Técnico Interinstitucional emita las disposiciones a las que se refiere el artículo anterior.

SEXTO. En tanto el Comité Técnico Interinstitucional dicte las disposiciones de carácter general a que se refiere esta Ley, seguirán aplicándose las expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con anterioridad a la vigencia de la misma en las materias correspondientes.

Los Sujetos Obligados que a la fecha de la entrada en vigor de este decreto no cuenten con disposiciones o lineamientos para la emisión de sus respectivos reportes, podrán reportar sus operaciones con base en los lineamientos provisionales que establezca el Comité Técnico Interinstitucional.

SÉPTIMO. El Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, deberá establecer la previsión presupuestal correspondiente para permitir la integración y funcionamiento adecuado de los órganos de la Secretaría encargados de la implementación de esta Ley.

OCTAVO. Las limitaciones a las operaciones en efectivo, se aplicarán a todos los actos u operaciones que se celebren a partir de los ciento ochenta días hábiles siguientes a que entre en vigor esta Ley.

NOVENO. Las operaciones o actividades que con motivo de la presente Ley, queden sujetas al régimen de la misma, que se hayan perfeccionado con anterioridad de su entrada en vigor, se regirán por las disposiciones aplicables y vigentes al momento en que ello hubiere ocurrido.

DÉCIMO. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

Artículo Segundo. Se adiciona un artículo 111 bis de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 111 bis. Se considerará información de seguridad pública la información registral y patrimonial en posesión del Estados, cuando esté relacionada con la prevención, detección e investigación de delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo que prevé la Ley Federal de la materia.

Los registros locales respectivos, pondrán a disposición de manera permanente los libros, registros, información, sistemas y datos a las autoridades competentes que prevé la Ley Federal de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo.

Transitorio Único. El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo tercero. Se deroga el inciso 33 y se adiciona una fracción XVIII, ambos del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 194.-

...

33). (se deroga).

...

XVIII. De la Ley Federal para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, los previstos del artículo 56 al 61.

Transitorio Único. El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo cuarto. Se deroga el artículo 400 bis del Código Penal Federal para quedar como sigue:

Artículo 400 bis. (se deroga).

Transitorio Único. El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, a los 25 días del mes de octubre de dos mil diez.

Senador Santiago Creel Miranda

A MANERA DE CONCLUSIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL Y LOCAL (CASO MORELOS)

El delito electoral es una tipificación jurídica de reciente manejo en el universo legal electoral mexicano. Hace treinta años ni siquiera se invocaban estos vocablos, aun en las más violentas confrontaciones sociales. Por lo tanto existía una resignación previa a perder las elecciones por parte de los partidos que desempeñaban el oficio de oposición.

Los delitos electorales son conductas que lesionan o ponen en peligro la función electoral federal y específicamente el sufragio en materia de elección de Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión y en lo que toca a la elección local del Gobernador, Diputados, Presidentes Municipales, síndicos y regidores.

También constituyen la figura de delitos electorales las conductas que afectan directamente al Registro Nacional de ciudadanos o alteran por cualquier medio el Registro Federal de Electores, los listados nominales o la expedición de credenciales para votar.

Dada la naturaleza de las sanciones impuestas por el Código Penal del Estado de Morelos, el capítulo correspondiente a delitos electorales se divide en dos partes.

En la primera se definen los conceptos jurídicos fundamentales.

En la segunda, se tipifican los delitos electorales y se establecen las sanciones.

Conceptos Jurídicos Fundamentales

Los conceptos jurídicos que se definen se refieren a personas y cosas directamente relacionadas con el proceso electoral, y son los siguientes: funcionarios electorales, funcionarios partidistas, funcionarios públicos y documentos públicos electorales.

Se entiende por:

Funcionarios electorales son los que integran los órganos que cumplen con funciones electorales.

Funcionarios partidistas son los dirigentes de los partidos políticos nacionales y Estatales, así como sus representantes ante los órganos electorales.

Candidatos son los ciudadanos registrados formalmente con esa calidad ante los diversos órganos del Instituto Estatal Electoral del Estado de Morelos.

Funcionarios públicos, las personas a que se refiere el título séptimo de la Constitución Política Local.

Documentos públicos electorales son las actas de la jornada electoral, relativas al escrutinio y cómputo de las elecciones, los paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales; las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general, todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.

Materiales electorales son los elementos físicos como urnas, canceles, módulos para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para utilizarse en las casillas electorales durante la jornada electoral.

Tipificación de los delitos.

En la segunda parte se tipifican los delitos electorales, atendiendo al sujeto activo que los comete. Dicho sujeto puede ser: los ciudadanos o electores, Funcionarios Electorales Funcionarios Partidistas, ministros de cultos religiosos.

En nuestro país hasta el dos de julio del 2000, existía el dominio de un partido único nacional, uniforme, y todo poderoso llamado Partido Revolucionario Institucional y durante su hegemonía a lo que hoy conocemos como Delitos Electorales, se consideraba que sólo era una costumbre cotidiana que se practicaba con familiaridad social, un

modo incivil recurrente, con profundas raíces en los laberintos psicológicos del poder público conocido como “subcultural del fraude”.

La política ha sido así por muchos un puerto de abrigo muy seguro, pero únicamente para los dirigentes del partido en el poder., ya que ahora el PAN, esta aplicando las mismas prácticas fraudulentas, como sucedió el pasado 6 de julio de de 2006, en que se dejó mucha duda del supuesto triunfo de dicho partido a nivel Nacional.

Los delitos electorales, estrechamente vinculados al sistema polí-ticoelectoral del que dependen y al cual buscan proteger, no son los mismos en todos los países ni tampoco lo han sido en diversas etapas de la historia. Si en los sistemas monárquicos el crimen político más grave es la lesa majestad, en los republicanos es cualquiera que atente contra la soberanía popular.

Nuestras leyes fundamentales han declarado que la soberanía nacional reside originariamente en el pueblo; que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal; que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, y que la renovación de los Poderes se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Consecuentemente, cualquier acción u omisión que amenace estos principios tendrá necesariamente que ser prohibida y castigada.

Los Poderes del Estado, sin embargo, no han tenido siempre la misma forma. Las elecciones para nombrar a los representantes de los mismos han variado significativamente en el transcurso del tiempo. Y las formas para proteger los valores supremos de nuestra cambiante democracia han seguido la misma suerte.

Desde hace 160 años, se han establecido en las leyes electorales penas y sanciones para los infractores de las mismas. Algunas veces, en un capítulo especial de “Prevenciones Generales”, como las de 1836, 1841, 1855 y 1857. Otras, al final de cada norma jurídica, como las de 1911, 1916 y 1917. Y las últimas, combinando ambos elementos, es decir, estableciendo al final de cada precepto las sanciones en caso de ser infringido, y agregando además un capítulo especial de “Disposiciones Penales” para todos aquellos actos u omisiones no penados por un precepto especial, como la ley de 1918.

Actualmente, las transgresiones a la ley en esta materia están tipificadas en el Código Penal Federal y en el caso de Morelos, en nuestro Código respectivo.

A partir de 1990, los temas relativos a infracciones electorales pueden clasificarse conforme a varios criterios; es decir, según:

- a) La ley aplicable;
- b) El sujeto infractor;
- c) La naturaleza de la infracción;
- d) La autoridad responsable, y
- e) El carácter de la pena.

a) Leyes aplicables

Podemos concluir que si se trata de un elección de tipo local, como en el caso de nuestra entidad se aplicará el Código Penal del Estado de Morelos, o en su caso tomar en cuenta lo establecido en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para determinar si se trata de un delito de la competencia federal, pero verificando el tipo de elección es decir si es federal, entonces se aplicará el Código Penal Federal, y puede darse el caso de la conexidad prevista en el artículo 73 fracción XXI párrafo 2 de la Constitución Federal, que establece que: “Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales”. Que en la práctica al parecer es lo que está sucediendo, según los reportes de la FEPADE o sea es esta la que ha manejado el trámite y seguimiento de las conductas delictivas en la materia electoral, ya que las elecciones de nuestro estado se celebran a la par de las elecciones federales.

b) Sujetos Infractores

Los sujetos infractores pueden ser:

- Individuos en lo general, es decir, cualquier individuo;
- Individuos que no pertenecen a la comunidad nacional, es decir, extranjeros:

- Individuos que ejercen una actividad específica; unos, por inmiscuirse en cuestiones político-electorales, como los ministros de cultos, y otros, por no hacerlo, como los notarios públicos;
- Individuos que ocupan un lugar determinado dentro de las actividades electorales propiamente dichas, tales como los observadores electorales, los funcionarios electorales, los funcionarios partidistas, los representantes de partidos políticos, los candidatos y los organizadores de campaña;
- Individuos que ocupan una posición dentro del aparato del Estado, tales como los servidores públicos de los tres Poderes del gobierno federal, de los gobiernos locales o de los gobiernos municipales;
- Organizaciones o instituciones que participan directa o indirectamente en el proceso electoral, como autoridades ordinarias municipales, locales y federales, partidos políticos y organizaciones de observadores electorales.
- Y personas que han sido electos a un cargo de representación popular.

c) Naturaleza de las infracciones

Vale señalar que nunca se había hecho la distinción entre faltas administrativas y delitos electorales.

Ambos tipos de infracciones así como las penas respectivas siempre se trataron dentro de la legislación electoral; la cual, por una parte, daba a la autoridad judicial la intervención que le correspondía, y por otra, solía remitirse en lo conducente a la legislación penal respectiva.

Actualmente, dichas infracciones se encuentran establecidas tanto en la ley electoral como en la ley penal; pero no existe una línea perfectamente definida entre faltas y delitos electorales. En realidad, al discutirse el tema por las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados encargadas de elaborar en 1990 el proyecto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, “se coincidió en que las conductas electorales constitutivas de delitos deberían quedar tipificadas en el Código Penal y no en el Electoral. Sin embargo, hubo discrepancias sobre el número y el carácter cerrado o abierto de las fi-

guras delictivas”, como resultado de lo cual, unas figuras se trasladaron a la legislación penal y otras permanecieron en la electoral.

Consecuentemente, la diferencia entre delitos y faltas se produce según la legislación aplicable, la autoridad responsable o el carácter de la pena.

- En nuestra entidad los delitos electorales están tipificados por el código penal; las faltas administrativas, por el Código electoral.
- La autoridad responsable de los delitos es el ministerio público del fuero común, pero al tratarse de elecciones concurrentes en base a los convenios respectivos ha sido la Fiscalía Especial para la atención de los delitos electorales, la que se ha encargado de conocer de los mismos por la conexidad que guardan con los delitos federales y la de las faltas, el Instituto Estatal Electoral de Morelos.
- Y por último, los delitos, además de la sanción pecuniaria, generalmente son punidos con privación de la libertad y, eventualmente, con la inhabilitación del cargo o la suspensión de derechos políticos, mientras que la sanción de las faltas administrativas es fundamentalmente pecuniaria y, eventualmente, implica la cancelación, inhabilitación, amonestación, suspensión o destitución del cargo.

d) Autoridades responsables

Las autoridades responsables en esta materia son el Consejo General del Instituto Federal Electoral y la Fiscalía Especial para la atención de los delitos electorales de la Procuraduría General de la República.

1. Consejo General del IFE. La Constitución Política establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente

en sus decisiones y funcionamiento profesional en su desempeño. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

2. Fiscalía Especial. Por otra parte, con objeto de brindar atención profesional y especializada a los delitos electorales, el Consejo General del IFE, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, propuso la creación de una Fiscalía, a nivel de Subprocuraduría, con plena autonomía técnica y con la estructura y recursos humanos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones.

La Fiscalía Especial para la atención de delitos electorales fue creada por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994, por el que se reformaron los artículos 1 y 6 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y además se le adicionó un artículo 6 bis.

La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996, y el Reglamento de esa ley, de 27 de agosto del mismo año, reiteraron, ratificaron y confirmaron la existencia de la Fiscalía, con rango de Subprocuraduría y con autonomía técnica para el ejercicio de sus atribuciones. Esto significa que la Fiscalía Especial está facultada para actuar, integrar y resolver la averiguación previa en materia electoral federal e intervenir en los procesos y juicios de amparo de su competencia, con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República.

En el caso de nuestro Estado de Morelos, es el Instituto Estatal Electoral, el que organiza todo el proceso electoral en nuestra entidad y en cuanto a los delitos electorales relacionados con las elecciones locales serán los ministerios públicos.

e) Penas aplicables

Referente a las penas aplicables, en obvio de inútiles repeticiones nos remitimos a las contenidas en el artículo del Título Vigésimo Segundo de nuestro Código Penal para el Estado de Morelos.

Los Delitos Electorales eran prácticas cotidianas, ejercicio amoral, como un espejismo no tenía tribunal, ni sentencia, ni pena, ni juez, ni fiscal. Durante todo el siglo pasado las elecciones –salvo en las que se eligió a Francisco I. Madero– fueron siempre una mentira descarada.

Luego entonces podemos concluir que un pueblo soberano es sólo aquel que tiene la facultad y capacidad de decidir quien debe ser su gobernante. Es decir la única manera de combatir los delitos electorales es a través de normas penales eficientes y claras que se hagan valer, por eso proponemos que en el Estado de Morelos, se realicen adaptaciones a los tipos penales para que queden mejor redactados y puedan servir para que durante la integración de la indagatoria respectiva y la sustanciación del procedimiento penal, se pueda acreditar debidamente la realización de alguna de las hipótesis previstas en el Título Vigésimo Segundo de dicho cuerpo normativo.

Consideramos que a pesar de que contamos con los Consejos Estatales, los Tribunales Electorales de los Estados, el Instituto Federal Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención en Delitos Electorales y el Tribunal Electoral, a la fecha no existe una verdadera garantía de imparcialidad y autonomía que favorezcan el ejercicio del derecho penal electoral de los ciudadanos mexicanos.

En el caso de Morelos consideramos que mientras no exista, una adaptación y modificación de la forma en que se encuentran redactados los tipos penales en materia electoral, no se podrá adecuar la norma a las conductas consideradas como delitos electorales, porque más que incrementar las penas en los mismos, no lograremos una conciencia cívica adecuada, si en la realidad no se logra aplicar la norma a las personas que cometen delitos al amparo de las lagunas y ambigüedades que contienen dichos tipos penales.

Los Delitos Electorales, en nuestra entidad se pueden cometer en forma indistinta, por ciudadanos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, servidores públicos, ministros de cultos religiosos y candidatos electos.

Pero consideramos que la mayoría de las hipótesis consideradas como delitos electorales por el Código Penal del Estado de Morelos, deben cambiar de manera considerable para que se ajusten a la atapa de transición política; que vivimos como una necesidad de hacer cada vez normas más claras para que se puedan hacer efectivas las sancio-

nes previstas en las mismas para que prosperen las denuncias que se presenten en contra de aquellos que atenten contra la libertad, emisión del voto y por lo tanto de la libertad de elección de los ciudadanos.

La situación actual de la Nación, así como del Estado de Morelos donde se han presentado convulsiones repentinas en contra de los resultados de las elecciones concurrentes. Exigen imperiosamente examinar el origen de tantos males en la materia Electoral, dado que en un momento dado el electorado no sabe hacer una diferenciación de las casillas de elección local con la federal y a veces deposita sus votos en forma inversa.

Si la humanidad a lo largo de los miles de años de su existencia ha tenido una evolución insospechada, porque no, de igual manera contar con una legislación avanzada en materia de delitos electorales de acuerdo a nuestro tiempo.

Considero que hasta nuestros días no existe mayor exigencia y preocupación, que haga cumplir a nuestro Congreso del Estado de Morelos, con el trabajo legislativo, para que tome en cuenta los cambios sociales que generan nuevas conductas delictivas, como ahora la muy sonada infiltración de dinero por parte del narcotráfico, o en todo caso hacer una precisión a las hipótesis ya establecidas, para que de este modo exista un verdadero estado de derecho en la Procuración y Administración de Justicia en materia de delitos electorales.

Atendiendo a la importancia jurídica de la Fiscalía especializada en Delitos Electorales, esta debe actuar con rigidez y credibilidad; y sancionar sin complejos a quien transgreda nuestro sistema Democrático y establecer una Fiscalía análoga en el Estado de Morelos.

Tal vez un día no muy lejano contemos con una nueva legislación penal electoral en Morelos, acorde con las necesidades de nuestra comunidad, de nuestro tiempo, equilibrada y completa, de la que podamos sentirnos orgullosos, y que a la vez sirva para la eficaz y adecuada convivencia político-electoral, porque se considera que es bien cierto que en gran medida es la carencia de una buena legislación Penal Electoral en nuestro Estado la que al ser ineficiente propicia el gran incremento de la comisión de delitos en esta materia y el bajo índice en la sanción a quienes delinquen en esa materia, como se hizo notar en las gráficas y cuadros que muestran que en Morelos es prácticamente nula la aplicación de la norma penal en materia de delitos electorales.

Al analizar la Legislación Penal del Estado de Morelos, en su apartado que contempla los Delitos Electorales, podemos ser testigos de las lagunas que existen en los artículos respectivos.

Puedo decir que nuestros legisladores no tomaron en cuenta la importancia que implica cometer los Delitos Electorales, por lo que no existe una tipificación correcta, y por consiguiente la comisión de estos Delitos es desmedida y no existe una sanción efectiva para quien los comete. En esta época en que se asegura que se ha alcanzado la Democracia en nuestra entidad, debo asegurar que nunca podremos alcanzar la democracia hasta combatir la impunidad en la materia electoral.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, María José, Auder Egg, Ezequiel: “Como Dirigir una Asamblea; Participación Eficaz”. Editorial humanistas. Buenos Aires 1988.
- Almond y Powell: “Política Comparada, una concepción Evolutiva”. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Anlen López, Jesús. “Antecedentes de los Partidos Políticos en México”. Pensamiento Político, Revista de Afirmación Mexicana, número 16, volumen IV, agosto 1970.
- Arce Muñoz. Rómulo- El Derecho Electoral ya es autónomo en: Ánfora, revista institucional del Jurado Nacional de Elecciones. LimaPerú 1999.
- Arend Lijphart, The Politics Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands, Berkeley, University of California Press, 1975, 2a. edición
- Barreiro Perera, Francisco Javier. Los Delitos Electorales en la Legislación Mexicana, en: Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. 11. No. 3. México, 1993.
- Bertín Valenzuela Francisco. Teoría y Porrúa México 1983.
- Blanco Valdés, Roberto L., Los partidos políticos, Tecnos, Madrid, 1990
- Burgoa, Ignacio y otros El origen constitucional de los partidos políticos, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, México, 1975.

- Burgoa, Ignacio y otros, El régimen constitucional de los partidos políticos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975.
- Bustillos Salomón, Jerónimo. Delitos Electorales. SLE, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime F; Crisis de la legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México 1992.
- Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos elementales de derecho penal (parte general) 3a ed, Porrúa, México, 1993.
- Colombo, Ariel H. y Palermo Vicente: "participación política y pluralismo en la Argentina Contemporánea". Biblioteca Política Argentina. Centro Editor de América Latina S. A. 1985.
- Cotteret, J. M. Y C. Emeri, Los sistemas Electorales, Oikos- Tau, Barcelona, 1973.
- Dahl, Robert A. Polyarchy. Participación and Opposition, Nueva Haven y Londres, Yale University Press, 1971
- Dahrendorf, Ralf: "Sociedad y Libertad. Hacia un Análisis Sociológico de la Realidad". Editorial Tecno. Madrid.
- De 000 Pardo, Ignacio, Defensa de ia Constitución y pariiáos poiféicos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- De Andrea, Francisco J. "Etimología y origen de los partidos políticos". Cambio XXI Fundación Mexicana A. C.
- De Esteban, Jorge y Luis López Guerra, Los partidos políticos en la España actual, planeta, Barcelona, 1982.
- De Otto Pardo, Ignacio, Defensa de la Constitución y partidos políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985
- De Vega Pedro (comp.), Teoría y práctica de los partidos políticos, Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1979.
- Del Águila, Rafael: "La participación política como Generadora de Educación Cívica y Gobernabilidad". Revista Iberoamericana de Educación. Septiembre- Diciembre N° 12 1996.
- Del Castillo Vera, Pilar, La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales, CIS, Siglo XXI, Madrid, 1985.
- Derecho de partidos, Espasa Universidad, Madrid, 1992., y otros Autonomía y partidos políticos, Tecnos, Madrid, 1984.
- Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zonatto. Tratado de Derecho Comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

- Duverger, Maurice, Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 8a. reimp. en España, 1981
- Eduardo García Máynez. Introducción al estudio del derecho, Porrúa, México, 1998.
- Fernández de la Mora, Gonzalo, la participación, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1977.
- Fernández de la Mora, Gonzalo, La partidocracia, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977.
- Filgueiras, Carlos: “El estado y las clases: Tendencias en Argentina, Brasil y Uruguay”. Revista de Economía Política N° 6. Julio- Diciembre 1984.
- Galván Rivera Flavio. Tratado de Derecho Comparado de América Latina. F.C.E.México 1998. Consultado en: <http://www.monografias.com/trabajos36/delitos-electorales/delitos1-electorales2.shtml>
- Florían Eugenio. Deliti Contro La Sacurenzza Dello Stato, consultado en: www.italymedia.it/larticoli/attualita&cronaca/OO24.
- Fouse, José Guillermo: “Las organizaciones de la Sociedad Civil como espacio lleno de contradicciones: Un análisis centrado en el Voluntariado Social”. Revista Ciencia de Gobierno. Junio del 2000 N°8 Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.
- Franzé, Javier: “El debate sobre la crisis de la Representación Política”. Editoriales Tecnos. 1995
- Fuentes Díaz Vicente, los partidos políticos en México, Altiplano, México, 1969
- Fuentes Díaz, Vicente, Los partidos políticos en México, Altiplano, México, 1969.
- Gallego Castañera, Carmen, los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español, Universidad Complutense, Madrid, 1988.
- García Cotarelo, Ramón, los partidos políticos, Editorial Sistema, 1985.
- García Delgado, Daniel: “Crisis de Representación y Reconstitución de una Ética Política”, Ética y Capitalismo Perspectiva Latinoamericana. Cuaderno del INCAPE núm. 3. Asociación de Filosofía Latinoamericana y Ciencias Sociales. CIAS Centro de Investigación y Acción Social. 1995.

- García Delgado, Daniel: “Desilusión con la Política y Crisis de representación”, Hechos Y Derechos 2. Revista del Instituto Promoción de Derechos Humanos. Verano de 1995-1996.
- García Delgado, Daniel: “Crisis de representación y Reconstitución de una Ética Política”, Ética y Capitalismo Perspectiva Latinoamericana. Cuaderno del INCAPE núm. 3 Asociación de filosofía Latinoamericana y Ciencias Sociales. CIAS centro de Investigación Acción Social. 1995.
- García Delgado, Daniel: “Desilusión con la política y crisis de Representación”, Hechos Y Derechos 2. Revista del Instituto Promoción de Derechos Humanos. Verano de 1995- 1996
- García Laguardia, Jorge Mario (comp...), Partidos Políticos Y democracia en Iberoamericana, II Congreso de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1981.
- García Orozco Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988, Comisión Federal Electoral
- García Pelayo, Manuel, El Estado departidos, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- González Encinar, José Juan, Sistema de partidos y comportamiento electoral 1976- 1981, Akal, Madrid, 1982.
- González de la Vega, René. Derecho Penal Electora/. 3º edición. Editorial Porrúa, México 1994.
- González Encinar, José Juan, Sistema departidos y comportamiento electoral 1976-1981, Akal, Madrid, 1982.
- Gutiérrez Evla Eduardo. Régimen Electoral Mexicano. México 1969, consultado en: <http://www.um.es/facdere/publicaciones/anales/anales18/aberto-montoro.pdf>
- IHenig, S. y J. Pinder, Partidos políticos europeos, Ediciones Pegaso, Jaén, España, 1976.
- Juanico R., Diana. “Los partidos Políticos Tlaxcaltecas hacia 1924”. Urna abierta revista trimestral del Instituto Electoral de Tlaxcala año, vol. 1, núm. 1 Sep. 1999.
- Kliksberg, Bernardo: “Capital Social y Cultural. Claves olvidadas del desarrollo” Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto para Integración de América Latina y el Caribe. BID. Documento de Divulgación, núm. 7. Julio de 2000.
- Lenk, Kurt y Franz Neumann, Teoría y sociología críticas de los partidos políticos, Anagrama, Barcelona 1980 Leoni, Francesco, “Re-

- lación entre procedimientos electorales y sistemas de partido”, en revista de estudios políticos, núm. 52, Julio-agosto de 1986.
- Licha, Isabel: “Participación Ciudadana y Gerencia Social. Enfoques y Experiencias”. INDES. Mayo de 2001.
- Linares Quintana V. Segundo: “Grupos de Presión y Partidos Políticos”, Escritos de Filosofía N° 17-18. Buenos Aires. 1986.
- Loeza, Soledad, el Partido Acción Nacional: larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta, primera reimpresión de la 2a. ed., Siglo XIX, México, 2000.
- López, Mario Justo, Partidos políticos. Teoría general y régimen leal, 4a. ed., De palma, Buenos Aires, 1983.
- Martín Merchán, Diego Partidos Políticos regulación legal. Derecho comparado. Derecho español y jurisprudencia, Ediciones de la Presidencia del Gobierno, Colección Informe, núm. 35, Madrid 1981.
- Martínez Veloz, Juan. “El origen de los Partidos Políticos.” Lex Difusión y Análisis año IV₃₃, Época, no. 32, Febrero, 1998.
- Martini, María Rosa: “Derecho Ciudadanos y Sociedades Civil” Conjuntos/Sociedad Civil en Argentina. Editorial Edila. 1998.
- Melucci, Alberto: “Sistema Político, Partido y Movimiento Social” Millán. Feltrinelli, 1977.
- Méndez Silva, Ricardo. La celebración de los Tratados, genealogía y actualidad Constitucional, consultado en: www.juridicas.unam.mx/inevt/directorio/autor.htm?p=silva
- Michels, Robert, Los partidos políticos, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1983.
- Montero, Zendejas Daniel. Democracia, Estado y Partido. Editorial Costa Amic. 1979.
- Montero, Zendejas Daniel. Derecho Político Mexicano. Editorial Trillas, México 1991.
- Montero, Zendejas Daniel. La desaparición del Estado. Editorial Porrúa, México 1999.
- Montero, Zendejas Daniel. Hacia un nuevo constitucionalismo: Veracruz, una experiencia. Editora de Gobierno del estado de Veracruz. 2001.
- Montoro Ballesteros Alberto. En Torno a la idea de Delito Político. (Notas para una ontología de los actos contrarios a Derecho) www.um.es/facdere/publicaciones/anales/anales18/index.php

- Novaro, Marcos: “Pilotos de Tormenta”, Crisis de Representación y Personalización de la Política en Argentina (1989 – 1993). Editorial Letra Buena.
- Novoa, Moreal. El poder penal del Estado, Temis, Buenos Aires, 1985.
- O’Donnell, Guillermo: “Accountability Horizontal”. AgorA N°8. Verano de 1998.
- Offe, Claus, Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, trad. de Juan Gutiérrez, Ed. Sistema, Madrid, 1988.
- Orellana Wiarco, Alberto. Teoría del delito, 3° México 1996. edición, Porrúa,
- Osorio y Nieto, Cesar Augusto. Delitos Federales. 3° ed, Porrúa, México.
- Oviedo, Luis: “De las primeras Coordinaciones a las Asambleas Nacionales. Una Historia del movimiento Piquetero”. Ediciones Rumbo 2001
- Oyhanarte, Martha: “Derecho y Responsabilidad de los ciudadanos: Requisitos Indispensables para un Pleno Desarrollo”. Hechos y Derechos 2. Revista del Instituto de Promoción de Derechos Humanos. Verano de 1995-96.
- Pasquino, Gianfranco: “Participación Política, Grupos y Movimientos”, Manual de Ciencia Política. Editorial Alianza. cap. 5.
- Pfeifer Islas, Mario E. “Antecedentes, Origen y Evolución del Sistema Constitucional de Partidos Políticos en México. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, año 1, no. 2, Julio diciembre 1997.
- Ponce de León, Luis. Derecho Político Electoral, Porrúa, México 1997
- Praxis Política Electoral,
- Reynoso Dávila, Roberto. Teoría general del delito, Porrúa , México 1995.
- Rial, Juan: “La Representación Política en Cuestión. ¿Crisis de Representación de América Latina?”. Revista Contribuciones 1/1998. Editorial Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Rodrigo Borja. Derecho Político y Constitucional. Fondo de Cultura Económica. 1 era. Reimpresión. México 1992.
- Rodríguez Araujo, Octavio. “Régimen Político y Partidos en México: Ensayos”. Instituto Estatal Electoral, 2002.

- Sarton, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, tomo 1, Alianza Universidad, Madrid, 1987.
- Silva Silva, Jorge Alberto. Derecho Procesal. Harla. México 1990.
- Skirius, John, José Vasconcelos y la cruzada de 1929, México, Siglo XIX, 1978.
- Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1889. Porrúa, México 1989.
- Toureine, Alain: “Los movimientos Sociales”. Editorial Almagesto. Buenos Aires
- Universidad de Murcia. Anales de derecho. Número 18. 2000. Págs. 131-156 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derint/cont/1/artlart9.pdf>
- Valdivia Cano, Ramiro. Manual de Derecho Electoral. Horizonte. 1 era. Edición- Perú. 1998.
- Varios autores, “La financiación de los partidos políticos”, debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 23 de Noviembre de 1993, en Cuadernos y Debates, núm.47, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- Velásquez, Verónica. “Selección Bibliográfica Sobre los Principales Partidos Políticos Mexicanos, 1906-1970”. Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM.
- Von Beyme, Klaus, Los partidos políticos en las democracias occidentales, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.
- Walter Díaz Zegarra. El Derecho Electoral en el Perú, Palestra Lima Perú. 1 era. Edición 2000.

Legislación consultada

- Código Electoral del Estado de Morelos. Vigencia. 2008/10/02 Periódico Oficial 4647 “Tierra y Libertad.
- Código Federal de Procedimientos Penales. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Legislación Federal (vigente al 12 de enero de 2009) <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>
- Código Penal del Estado de Morelos, SIST A, México 2008
- Código Penal Federal, SIST A, México 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Legislación Federal (vigente al 12 de enero de 2009) <http://inf04.juridicas.unam.mx/lijure/fed/9/224>

Ley Orgánica de la PGR, SIST A, México 2008.

Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación. Última reforma publicada *DOF* 01-07-2008 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172.pdf>

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República Última reforma publicada *DOF* 20-08-2008 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172.pdf>.

ÍNDICE

Introducción	7
Capítulo I. Los partidos políticos: origen y desarrollo	11
Capítulo II. Los partidos políticos	71
Capítulo III. Derecho Electoral y Derecho Penal Electoral.	103
Capítulo IV. Los retos de la democracia frente a la delincuencia organizada. Un esfuerzo institucional	173
A manera de conclusión en el ámbito federal y local (Caso Morelos)	381
Bibliografía	391

