

Pluralidad y consenso

Senado de la República. LXI Legislatura



La Regulación Jurídica de los Partidos políticos en América Latina

Daniel Zovatto

Algunas consideraciones a favor de la legalización del uso de la marihuana en México

Sen. René Arce Círigo

Luz y sombra en torno a la Pregunta Parlamentaria

Mario Campos Mota

La lucha contra el lavado de dinero en México. Un estudio sociológico

Enrique Flores Ortiz

Seminario Internacional sobre el marco jurídico de los Partidos Políticos

Pluralidad y consenso

es una publicación trimestral del
Instituto *Belisario Domínguez*

Comité Directivo

Sen. Carlos Navarrete Ruiz
Presidente

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti
Secretario

Sen. Ricardo García Cervantes
Secretario

Sen. René Arce Círigo
Secretario

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso
Secretario Técnico

Grupo Ejecutivo de Dirección

Dr. Luis Mendoza Cruz
Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública

Lic. Raúl López Flores
Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales

Lic. Fernando Pérez Noriega
Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado

AÑO 3 | NÚM. 13 | DICIEMBRE 2010

Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Marco Antonio Andrade Romero, Mario Antonio Campos Mota, Silvia Chavarría Cedillo, Yolotl Fernanda Enríquez Ibañez, Carlos Montes Nanni, Armando Hernández Cruz, Yaneth Hernández Medina, Hilda Hernández Muñoz, Rosa María Flores del Valle, Enrique Flores Ortiz, Rafael Muñoz Ordóñez, Octaviano Moya Delgado, Magda Olalde Martínez, Olivia Pérez Ramírez, Rafael Quiroz Martínez, Lucero Ramírez León, Francisco Javier Rodríguez Carvajal, Fermín Edgardo Rivas Prats, Taryn Angélica Sánchez Montesinos.
Los artículos publicados son responsabilidad exclusiva de su respectivo autor.

Coordinación Editorial

Juventina Bahena Ávila

Diseño y formación

Diseño3/León García Dávila, Yvette Bautista, Carmen Alegría

Distribución

Lic. Alfredo Benítez Hernández

Instituto Belisario Domínguez

Av. Patriotismo # 711 Ed. A , PB
Tel.: 5611 7386
Col. San Juan Mixcoac
C.P. 03730, México D.F.



Índice

Pluralidad y consenso

AÑO 3 | NÚM. 13 | DICIEMBRE 2010

La Regulación Jurídica de los
Partidos Políticos en América Latina Pág.
2
Daniel Zovatto

Pág. **10** | Algunas consideraciones a favor de la legalización
del uso de la marihuana en México
Sen. René Arce Círgo

Luz y Sombra en torno a la Pág.
Pregunta Parlamentaria **12**
Mario Campos Mota

Pág. **18** | **La lucha contra el lavado de dinero en México.**
Un estudio sociológico
Enrique Flores Ortiz

Seminario Internacional sobre el marco
jurídico de los Partidos Políticos Pág.
26

Pág. **30** | **Los empresarios y la Democracia**
Jorge Márquez Muñoz

Plazas homólogas y adjuntas
en alta burocracia Pág.
33
Taryn A. Sánchez M., Marco A. Andrade Romero

Pág. **39** | **El Instituto *Belisario Domínguez***
y la pluralidad política
Fermín Edgardo Rivas Prats

Política y derecho en Ignacio L. Vallarta Pág.
45
José de Jesús Covarrubias Dueñas

Pág. **52** | **El lavado de dinero y la determinación**
conjunta para enfrentarlo
Carlos E. Montes Nanni

La normatividad internacional en materia de **lavado de** Pág.
dinero y su influencia en el sistema jurídico mexicano **58**
Silvia Chavarría Cedillo



La Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina

Daniel Zovatto¹

.....
¹ Director Regional de IIDEA para América Latina y El Caribe. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre el Marco Jurídico de los Partidos Políticos, convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República e IIDEA.

Querría iniciar mi exposición señalando, robándole un término, una expresión a Kelsen, donde nos decía que sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos.

Me parece una frase que realmente ilustra muy bien y que 60 años después tiene la misma validez que cuando fue pronunciada. Claramente, hoy no podemos hablar de democracia sin referirnos a los partidos políticos, pues éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad.

La mayoría de la doctrina coincide en que los partidos han llegado para quedarse y que son parte integral de la democracia. Sin embargo, la central importancia de los partidos políticos para la democracia no debe desconocer la profunda crisis de representación que aqueja hoy a la gran mayoría de nuestros países.

Hay un malestar con la política y con los partidos. Hay una insatisfacción, pero yo creo que es muy importante que tomemos en cuenta este grado de malestar y de insatisfacción y que lo veamos como lo que, en mi opinión, verdaderamente son: problemas de la democracia en la democracia, cuya solución requiere de propuestas democráticas.

Por lo tanto, estamos hablando de un fenómeno completamente diferente del que estaríamos hablando 30 años atrás, cuando la democracia era la excepción y la regla eran las dictaduras. Es decir, los problemas que estamos enfrentando en nuestras sociedades son problemas de crisis no de la democracia, sino crisis en

democracia y, por lo tanto, requieren una solución de fórmulas democráticas. No obstante, frente a la crisis de representación, en muchos casos en lugar de ir al fondo del problema, buscando fortalecer a los partidos políticos, institucionalizarlos y democratizarlos, se pretende darle solución a la crisis con medidas parapolíticas como las candidaturas independientes, que en lugar de resolver el problema –como lo indica muy bien la experiencia comparada en Latinoamérica–, terminan agravando la crisis que dicen querer solucionar.

Otra buena noticia: en América Latina, por primera vez, la democracia tiene un periodo de vigencia de entre 20 a 30 años, dependiendo de los países; además, tiene la mayor extensión geográfica a lo largo de 200 años de historia, pero es la primera vez que los latinoamericanos y las latinoamericanas podemos aprender a reflexionar de cómo funciona la democracia no en Italia, España, Francia, Inglaterra, ni en Estados Unidos, sino en nuestros propios países.

Cuando hablamos de América Latina debemos estar conscientes de la característica principal de la región que es su heterogeneidad estructural; es decir, más allá de que estemos todos agrupados en un espacio geográfico común y hasta cierto punto con una historia común, cada país tiene su particularidad y, por lo tanto, como bien nos recuerda Dieter Nohlen “todo análisis, toda reflexión, toda propuesta de reforma debe tomar en cuenta, entre otros aspectos muy importantes, el contexto”; el contexto importa, y mucho.

Los partidos políticos tienen entonces, por un lado, esta centralidad, esta importancia fundamental, pero por otro atraviesan una profunda crisis de credibilidad y de legitimidad.

El Latinobarómetro hace un monitoreo sobre ciertos temas, y el de los partidos políticos presenta una paradoja importante: Los partidos políticos y los parlamentos son, de todas las instituciones, las que tienen los grados de credibilidad más bajo. El promedio regional de estos últimos años es entre 20 y 25 por ciento el nivel de apoyo; en algunos años baja un poco, en otros sube, pero generalmente nos encontramos en ese rango.

Sin embargo, y ésta es la paradoja, cuando uno le pregunta a los mismos individuos entrevistados sobre el grado de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos, la respuesta es –en un 60% respecto de los partidos políticos y en un 57%, respecto de los congresos– que no conciben a la democracia sin partidos o sin congreso. Es decir, lo que está en crisis son los partidos en un contexto determinado, pero no el concepto de la institución de partidos. Por eso me parece muy importante que tengamos en cuenta esta doble lectura cuando hagamos la crítica o cuando se dé constancia de la crisis de credibilidad de los partidos políticos y de la política.

Antes de hacer un planteamiento de lo que podríamos hacer para solucionar esta grave crisis de credibilidad de los partidos, haré una breve reflexión histórica sobre el concepto de partidos políticos, tomando en cuenta que existe la percepción de que los partidos políticos han existido siempre cuando, en realidad, como bien nos recuerda Sartori, se trata de un concepto nuevo.

Entre 1850 y 1860, salvo en el caso de Estados Unidos, Uruguay y Colombia, en el resto de los países no existían los partidos políticos, es un fenómeno que comienza a configurarse a fines del Siglo XIX, y que luego veremos cómo evolucionan. Hay que tomar en cuenta que ha costado mucho aceptar desde el punto de vista de la teoría política el concepto de partido político.

En el Siglo XVII los partidos políticos fueron asociados con el concepto de facción, cuyo término proviene del latín *facciere*: *actuar*, *hacer*, y hacía referencia a un grupo político dedicado a actos perturbadores y nocivos, a actos siniestros.

Voltaire, por ejemplo, en su *Enciclopedia* decía que el término “partido” no es en sí mismo odioso, pero el término “facción” siempre lo es. Y tardó una buena cantidad de años para que el término “partido” se fuera distinguiendo del de facción, quedando éste último como un concepto negativo, mientras el “partido” empezó a recuperar un papel protagónico y positivo; sin lugar a dudas, lo que más influyó en esta contribución fue el pensamiento inglés.

Cuántos partidos hoy son realmente facciones, porque en lugar de estar asentados en principios comunes, lo están en intereses particulares, cuya principal prioridad es asaltar el poder para conseguir puestos y emolumentos.

Pese a la contribución tan importante de la filosofía política inglesa, a lo largo de los siglos XVII y XVIII, el término partido siguió causando resistencia. Ni la Revolución Francesa con pensadores como Rousseau, Montesquieu, Danton, Robespierre o en la Revolución

Norteamericana con Jefferson, Madison, el propio Washington, todos ellos fueron contrarios a los partidos políticos; se les consideraba que en lugar de unificar, dividían; cuestión que permeará la aceptación que comienza a darse en el Siglo XIX, y se consolida a inicios del Siglo XX de que el pluralismo, las diferencias de opiniones y la división no es negativa para la democracia, sino que en el pluralismo está lo fundamental de la democracia.

Esto, que fue el centro de la reflexión inglesa del Siglo XIX tardío y del inicio del Siglo XX, es lo que la mayoría de ustedes, hoy, describiendo el avance del proceso mexicano en los últimos veinte años, rescataron; la pluralidad es la conquista más importante de la transición democrática mexicana, y tenemos que ver cómo adaptamos, readaptamos el sistema político para convivir con esta pluralidad.

Esta aceptación de que la pluralidad que presupone necesariamente la existencia de partidos políticos es la nota distintiva y diferenciadora de este partaguas que, como bien nos señala también Sartori: “Burke no fue más allá de su contribución importante, el factor fundamental por el cual se terminaron aceptando los partidos políticos...”

Decía Sartori respecto de la contribución de Burke para la aceptación de los partidos políticos como instituciones positivas para la democracia, que éstos se han desarrollado más como una cuestión práctica que como una cuestión teórica. Por lo tanto, este balance entre la reflexión teórica, pero siempre poniendo un ojo atento a la práctica, a la realidad, al contexto, es fundamental a la hora de repensar o a la hora de tratar de reformar a los partidos políticos.

¿Cuál ha sido la experiencia entonces, una vez que los partidos políticos fueron aceptados como instituciones centrales de la democracia? ¿Cuál ha sido la experiencia de ese desarrollo? Antes de avanzar en ese tema, me gustaría que tratáramos de tener un concepto claro de qué debemos entender por regulación jurídica de los partidos políticos, y por qué es importante la regulación jurídica.

Por regulación jurídica de los partidos políticos hacemos referencia a los marcos jurídicos dentro de los cuales los partidos se desenvuelven, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y sus principios de organización. En otras palabras, la regulación jurídica de los partidos políticos determina los ámbitos de acción, las prerrogativas y las limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos. De ahí la importancia fundamental del tema para su vida y funcionamiento, pero también para la calidad de la política y también para la calidad de la democracia.

De toda reforma electoral y política, en mi opinión, el corazón de esa reforma, aquella que tiene más visibilidad, más sensibilidad, aquella que de una manera u otra fija el grado de compromiso, el grado de interés de los propios actores políticos para avanzar en una reforma política, tiene que ver con la reforma del sistema de partidos políticos, porque en la reforma electoral lo que los partidos están decidiendo fundamentalmente es cuáles son las reglas de la contienda interpartidista. Es decir, cómo la conversión de voto en escaño favorece o no a los partidos.





En la construcción de todo el andamiaje y la infraestructura institucional electoral ya hay un grado de compromiso más importante de autorregulación, porque ahí uno mide la capacidad y voluntad de los partidos políticos para crear un árbitro neutral independiente, con dientes, con recursos, con atribuciones para que ese árbitro, en el cual los partidos políticos se comprometen a no inmiscuirse, a no penetrarlo, es el que va a regir y a reglamentar también la contienda interpartidista.

Creo que los países que quieren demostrar que la reforma política va en serio, que no es únicamente para reglamentar a los medios de comunicación, para crear instituciones electorales o para crear reglas electorales –reformas muy importantes– sino también aquellas que tienen que ver con la capacidad de los propios partidos para auto regularse; ahí es donde la sociedad los va a estar observando con mayor atención.

¿Qué decisiones van a tomar los partidos políticos respecto de la constitución de nuevos partidos políticos? ¿Cuál es el grado de cerrazón de ese sistema de partidos? ¿O cuál es el grado de apertura? ¿Cuál es el punto medio? ¿Cuáles son esas condiciones? ¿Cuáles son esos requisitos? Pero también ¿Cuál es la frecuencia con la que nosotros queremos incorporar, oxigenar al sistema de partidos políticos de nuevos actores? El grado de compromiso de los actores políticos acerca de su vida interna, su democracia interna, y acerca de la capacidad para resolver los conflictos internos con relación a la protección de los derechos políticos de sus partidarios.

La capacidad no solamente enunciativa de poner esos temas en la ley, pero sí en la creación de instancias de control judicial al interior de los partidos políticos, en primer lugar para garantizar que al interior de los partidos políticos tengan las instancias judiciales que den garantía a la protección de los derechos de sus partidarios. Pero también el grado de compromiso de apertura para que cuando esa decisión se tome dentro del partido, pueda o no ser revisada fuera del partido.

Si de lo que se trata es de salvar la brecha que hay entre ciudadanos y partido, que fue asumido como uno de los problemas centrales del sistema político mexicana-

no, lo que hagan como partidos políticos en la instancia parlamentaria respecto de la reforma política relativa a su autorregulación, puede servir para demostrar a la ciudadanía que esta clase dirigente cuando habla de reforma electoral, de reforma política, va en serio respecto de los temas que exceden a los partidos políticos, pero también y, sobre todo, respecto de aquellos temas que le competen a los propios partidos.

En suma, va a ser muy difícil por más que se avance en las reformas electorales y políticas superar el grado de desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos sin la reforma en esta materia dentro del Cofipe, o con una ley de partidos políticos *ad hoc*, pues no demuestra a la ciudadanía que hay un grado de compromiso político para reformar a profundidad no solamente lo que es externo a los partidos, sino fundamentalmente su vida interna.

¿Cuál ha sido la experiencia en América Latina?

En América Latina la experiencia demuestra que en torno al tema de la regulación jurídica de partidos hay dos grandes cuestiones. La primera considera que la regulación debe ser detallada, maximalista y que regule a los partidos no solamente en el ámbito constitucional sino también en sus leyes electorales y políticas. La segunda, tiene una opinión diferente, señala que más que una regulación detallada debe haber una regulación minimalista. Hay que poner los grandes temas a nivel macro, inscribirlos en la Constitución y dejar que mucho de los temas la ley los refiera a los estatutos internos de los partidos políticos.

Entonces, el tema central aquí es: ¿Qué tanto debe el Estado inmiscuirse en la vida interna de los partidos políticos? Aquí no hay una opinión correcta o incorrecta. Como en todo, hay una definición desde el punto de vista de la filosofía política. Yo me inscribo, por ejemplo, dentro de aquellos que opinan que hoy por hoy es mejor tener una regulación bien detallada sobre la vida interna de los partidos políticos, dentro del Cofipe o en una nueva ley.

¿Cómo definimos en su naturaleza jurídica a los partidos políticos? Si los definimos como instituciones de derechos privados, va a ser muy difícil que podamos después tener mucho Estado dentro de los partidos políticos. Si lo dejamos definido como lo tienen ustedes en México, como instituciones de interés público, va a ser también muy difícil. Creo que uno de los temas que deberían reflexionar es hasta qué punto avanzar en el sentido de dotar de naturaleza jurídica a los partidos políticos como instituciones de derecho público plenas, de manera tal que, partiendo de esta naturaleza jurídica, después podamos, si hay interés en hacer una regulación detallada y maximalista, tener los fundamentos jurídicos ya establecidos para decidir, debido al carácter de naturaleza jurídica de derecho público, si es posible una mayor injerencia de la legislación en la vida interna.

El otro gran tema que también es objeto de una reflexión profunda, tiene que ver con la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que está plasmada en la mayoría de nuestras constituciones y la organización y funcionamiento de los partidos. En otras

palabras, la pregunta que siempre encontramos en estos debates es: ¿Puede haber democracia sin partidos auténticamente democráticos? Y aquí de nuevo hay un tema central de reflexión, en el cual tampoco hay una respuesta correcta o incorrecta. Pero yo me inscribo dentro de la tesis de aquellos que consideran que los partidos tienen hoy día para el correcto funcionamiento de un Estado democrático, la necesidad de proyectar el principio democrático también al interior de los partidos políticos. De lo contrario, el sistema democrático se termina resintiendo por los sujetos que deben poner en marcha el engranaje del proceso democrático, pues estarían viciados por déficit de democracia, y a partir de ahí terminarían transmitiendo los resultados de tales déficits a todo el sistema en su conjunto. Entonces, creo que abona y fortalece a un sistema democrático el que sus partidos políticos tengan en su vida interna una vida democrática.

¿Cuál ha sido la experiencia del proceso de regulación jurídica y de la constitucionalización de los partidos políticos a nivel comparado, tanto en Europa como en el caso de América Latina? A nivel global, a nivel europeo, se han identificado cuatro etapas muy claras en lo que ha sido el proceso de regulación y constitucionalización de los partidos políticos.

La primera con una franca hostilidad hacia los partidos políticos, como vimos, en el siglo XVIII, luego indiferencia, en la segunda etapa, frente a los partidos políticos; en la tercera etapa, se comienzan a reglamentar a los partidos políticos pero de manera indirecta, y finalmente, la de plena incorporación, en la cual los partidos no solamente son reconocidos con nombre y apellido, sino que a su vez terminan siendo constitucionalizados, es decir, terminan inscritos en el texto constitucional.

Es muy importante ver este recorrido que va desde una franca oposición, confundiendo con las acciones, ignorándolos, no criticándolos pero ignorándolos, luego regulándolos de manera indirecta hasta que finalmente terminan siendo reconocidos por derecho propio, y no solamente en la legislación secundaria sino inscritos en el texto constitucional.

En la Constitución de Weimar, de 1919, y luego con la Constitución de Baden, de 1947, se dio un proceso de constitucionalización que terminó asentándose y fortificándose luego de la Segunda Guerra Mundial con la Constitución Italiana del 1948, la Constitución alemana de 1949, y finalmente la Constitución francesa de 1958. Son, digamos, los momentos más importantes.

Luego hay que esperar la llegada de la tercera ola democrática, que como el profesor Huntington decía: arranca en el sur del Mediterráneo, con Grecia, Portugal y España en la constitución griega de 1975, la portuguesa de 1976, que le dedica al tema de partidos 22 de sus 332 artículos, y finalmente el artículo seis de la Constitución española de 1978, que definió a los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumento fundamental de la participación política. Es una concepción que me gusta mucho: Los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumento fundamental de la participación política. Para mi gusto –siempre se lo decía a mi profesor que fue uno

de los autores de la Constitución– está perfecta, pero le faltó la palabra “representación”, a mí me hubiera gustado encontrar no solamente el tema del pluralismo, la participación, sino de la representación, que es, por cierto, donde hoy está instalada la crisis.

Obviamente, esta tercera ola democrática que arranca en el Mediterráneo sur y que en los mismos años 78 comienza a arrancar en América Latina, la influencia de la Constitución española termina teniendo una influencia muy importante en el constitucionalismo de los partidos políticos en América Latina.

¿Cuál ha sido la experiencia de la regulación y de la constitucionalización de los partidos políticos en América Latina? Similar a lo que hemos visto a nivel europeo, podemos identificar tres grandes etapas: una, en lo que podríamos denominar la regulación temprana, que va desde mediados del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial; ahí básicamente son dos los países que constitucionalizaron de manera temprana a los partidos políticos: Uruguay, en 1934, y República Dominicana, en 1942. Así que el proceso de constitucionalización podríamos decir que arranca a partir de 1934.

La segunda etapa se da desde la Segunda Guerra Mundial hasta el inicio de la ola democrática en 1978, donde durante estos años 12 países de América Latina constitucionalizan de manera expresa a los partidos políticos.

La tercera etapa se da a partir de 1978, con la tercera ola democrática que llega hasta nuestros días. En esta tercera y última etapa, cuatro países pendientes de su constitucionalización, terminan por hacerlo: Nicaragua, en 1979; Colombia, 1991, y Argentina en 1994.

Es decir, si tomamos como referencia a Argentina en 1994, y nos retrotraemos a Uruguay, en 1934, tenemos un periodo de 60 años entre Uruguay y Argentina, con el que se cierra el periodo de constitucionalización pleno.

¿Qué ha venido pasando con el tema de la regulación de los partidos políticos? Que además de su constitucionalización, sobre todo en el marco de la tercera ola democrática, los partidos políticos han ido generando un desarrollo regulatorio mucho más detallado y específico, de manera particular en los países de América del Sur, donde han adoptando leyes específicas en la materia.

Si analizáramos el devenir, el desarrollo y la regulación jurídica de los partidos políticos, y quisiéramos hacer una síntesis muy apretada, podríamos decir que el proceso de constitucionalización de los partidos políticos tuvo lugar en América Latina, fundamentalmente entre la Segunda Guerra Mundial y el arranque de la tercera ola democrática. Mientras que el desarrollo de leyes especiales tuvo lugar dentro del marco de la tercera ola democrática; la gran mayoría de las leyes específicas sobre partidos políticos, salvo la venezolana y la ecuatoriana, que son previas a 1978, se dieron en el marco de la tercera ola democrática y la gran mayoría de ellas después de 1985.

Es decir, primero tuvimos un proceso de constitucionalización, luego un proceso de desarrollo normativo mucho más específico, más detallado en leyes electorales, y posteriormente en una parte de América Latina, sobre todo en América del Sur, nueve países de América del Sur tienen leyes especiales en materia de partidos

políticos. El décimo país es Guatemala, que tiene una ley electoral y una ley de partidos políticos. Los otros ocho países que no tienen leyes de partidos políticos, todos son de Centroamérica, incluido México.

Pero aún en esos países de Centroamérica, como es el caso de El Salvador y de República Dominicana, hay en estos momentos precisamente una discusión para la adopción de una ley de partidos políticos, y en Colombia, tengo entendido, se está discutiendo en este momento en el Congreso una nueva ley de partidos políticos. Este es pues un tema que llegó para quedarse; no obstante esta riqueza normativa, esta atención a los partidos políticos, tenemos que decirlo con la mesura, con el cuidado que corresponde, no vamos a solucionar mágicamente la crisis profunda de los partidos políticos a punta de regulación jurídica; no es una bala de plata que nos va a resolver mágicamente esos temas, pero un buen marco jurídico, si bien no es una bala de plata, ayuda, así como una mala regulación jurídica termina complicando la vigencia de los partidos políticos.

¿Cuáles son los temas principales respecto de los cuales un análisis comparado en materia de regulación jurídica de partidos políticos se le ha puesto particular atención en América Latina?

Primero, sobre el concepto y naturaleza jurídica. La legislación Latinoamericana, lo mismo que la doctrina Latinoamericana y mundial sobre el concepto de partidos políticos nunca se ha podido poner de acuerdo. Hay tantos conceptos como a ustedes les pueda gustar. Yo prefiero el de Sartori, que me parece un concepto sencillo, claro y práctico. Él define a los partidos políticos como cualquier grupo político, identificable mediante un membrete oficial, que se presenta en elecciones y que es capaz de colocar a través de las elecciones, incluso con el acostumbrado civismo que nos caracteriza –el profesor Sartori pone entre paréntesis *elecciones libres o no*– a candidatos para los cargos públicos.

Este es un concepto que nos ayuda a entender de qué estamos hablando cuando nos referimos a partidos políticos; pero en la legislación comparada no tenemos un concepto único, tampoco en cuanto a la naturaleza jurídica. Por ejemplo, otros países lo conciben como instituciones de derecho público –México lo concibe como entidades de interés público–: cinco como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica y cuatro como personas jurídicas de derecho privado.

He de subrayar que la forma en que se define la naturaleza jurídica de los partidos políticos es de capital importancia, es una decisión estratégica, porque de esa naturaleza jurídica se van a poder derivar muchas otras consideraciones. En cuanto a las funciones, la legislación electoral comparada latinoamericana tampoco tiene un concepto unívoco.

Pero si tratáramos de hacer un esfuerzo de síntesis, podríamos decir que la función que se menciona con más frecuencia en 14 de 18 países es la de competencia por cargos públicos. No en vano en el imaginario de la gente los partidos políticos son concebidos como maquinarias electorales; las propias legislaciones conciben como función más importante la de competencia por cargos

públicos. La de participación, en 12 de 18 países. En cambio, la de representación, que es la que está en crisis, solamente el 50% de los países en América Latina la registra en su legislación como una de las funciones importantes de los partidos políticos: la de representante. Fíjense ustedes qué curioso, solamente en siete de los 18 países se dice que una de las funciones importantes de los partidos es la de formación de políticos. Están concebidos fundamentalmente por los propios políticos como maquinarias electorales: competencia por cargos públicos. Creo que éste es un tema también importante que se debe tener en cuenta.

En cuanto a los poderes u órganos del Estado que intervienen en su funcionamiento, que es una tercera cuestión muy en boga, en América Latina, a diferencia de otras regiones a nivel mundial, hemos ido creando como parte del desarrollo institucional de nuestra región organismos electorales como instituciones *ad hoc*, diferenciadas de los tres poderes clásicos, y en algunos casos, concebidas como un verdadero cuarto poder.

En la gran mayoría de las legislaciones latinoamericanas se le da competencia mayor o menor a los organismos electorales para que tengan un sinnúmero de atribuciones y funciones en relación con los partidos políticos.

Hay legislaciones maximalistas, en el sentido de darle mayor cantidad de atribuciones, mayor injerencia en la vida interna, incluso en la organización de las elecciones internas de los propios partidos políticos, en el control del financiamiento de las elecciones internas, etcétera, y hay legislaciones que le dan menos atribuciones en relación con los partidos políticos; pero en todas hay.

Un tema de particular importancia es quién tiene el control constitucional en materia electoral. Lo que vemos es que, salvo contadas excepciones, Uruguay nuevamente es quizá la excepción más importante, donde la Corte electoral es la última palabra en materia electoral; en otros casos donde incluso habíamos creído que el tribunal electoral tenía la última palabra, vemos fallos donde se cuestiona; ese tema me parece que sería muy importante, luego, no solamente conocer la experiencia de Uruguay, sino aprovechando la presencia de Costa Rica, analizar el fallo de la Sala Constitucional, que forma parte de la Suprema Corte, en relación con un tema muy importante que tiene que ver con la protección de derechos fundamentales, la relación con el tribunal electoral, en materia de referéndum; no me quiero detener en este tema, pero éste es un tema crítico, clave.

¿Cuál es en cada sistema el mecanismo que le queremos dar y quién debe tener este control de constitucionalidad? En la mayoría de nuestros países, salvo excepciones, este control de constitucionalidad no lo tienen los tribunales electorales, lo tienen las Cortes Supremas o las salas constitucionales dentro de la Corte Suprema, o en aquellos países donde existen los tribunales de constitucionalidad.

Otro tema importante, el cuarto, es el de la formación de partidos políticos: ¿Qué decidimos? ¿Qué decide la legislación en materia de formación de partidos políticos? ¿Cuál es el grado de cerrazón? ¿Cuál el grado de apertura que queremos dar en materia de partidos



políticos? Creo que a la hora de establecer el tema de la formación de partidos políticos debemos tener una doble mirada, de entrada y de salida, no podemos únicamente legislar poniendo un ojo, una mirada a cómo creamos partidos políticos, si no tomamos la decisión de qué hacemos luego con esos partidos políticos que hemos creado.

¿Establecemos algún criterio de rendimiento electoral, de manera tal que seamos más liberales a la hora de crear partidos políticos? ¿Pero si los partidos políticos no alcanzan un tres, un cuatro, un cinco por ciento como rendimiento electoral, estos partidos pierden el registro? ¿Qué tan alto ponemos la barrera de entrada? ¿Y qué tan alto ponemos la barrera de posible extinción o de pérdida de registro de esos partidos?

He visto que en muchas reformas se mira como si fueran compartimientos estanco, o se analiza el tema de barrera de salida o se analiza el tema de barrera de entrada, pero no se les analiza de manera sinérgica para que tengamos un esquema mucho más sistémico de los partidos políticos.

El otro tema fundamental, el quinto, tiene que ver con la democracia interna. Éste es uno de los temas donde más se ha legislado, donde más experiencia comparada tenemos, y donde los resultados, podríamos decir también, son mixtos.

Sin lugar a dudas, la democracia interna de los partidos políticos no fue, reitero, aquella bala de plata que se pensó: que trayendo elecciones al interior de los partidos políticos íbamos a resolver el problema de credibilidad y legitimidad. En algunos casos los agravó ¿Cuándo? Cuando los partidos políticos aceptaron el tema de las elecciones internas al interior de sus institutos como una cuestión retórica, pues luego no pudieron estar a la altura de esos compromisos; por lo tanto, la elección interna terminó importando los mismos vicios y defectos que la contienda interpartidista tenía. Así, el sistema electoral adquirió un nivel de esquizofrenia absoluta.

Mientras en la contienda interpartidista, es decir, entre partidos políticos, se cumplían las reglas del juego: no se hacía fraude, había un comportamiento ético, etcétera, y parecía que habíamos alcanzado el grado de madurez política, cuando hacíamos las mismas elecciones hacia el interior de los partidos, los mismos vicios, los mismos demonios que habíamos exorcizado, los traíamos a su interior. Entonces, la elección interna, en lugar de venir a fortalecer a los partidos políticos, terminaron exponiendo de una manera grosera y evidente todos los vicios y defectos de una clase política que había mejorado a la fuerza su contienda interpartidista, pero que no habían madurado para su contienda intrapartidista. No obstante, tenemos que señalar que son muchos los avances logrados en muchos países y en muchos partidos respecto del tema de la democracia interna.

En torno a este tema hay cuatro cuestiones básicas que se deben revisar si se va a crear una ley de partidos políticos:

Primero. ¿Qué sistema de elección interna se define? ¿Cerradas? ¿Abiertas? Si son abiertas ¿simultáneas o no? Esto es de capital importancia.

Segundo. Si existe intervención obligatoria del órgano electoral en los procesos internos, y en ese caso ¿cuál

es esa intervención, incluido el tema de la utilización de padrones electorales, ¿Se utilizan las cadenas nacionales? ¿Si utilizan los padrones de los partidos? ¿El órgano electoral organiza la elección interna, no la organiza, etcétera?

Tercero. Si existe financiamiento público para los procesos internos, y si existe financiamiento público ¿cuál es su modalidad? Aquí había otro grado de esquizofrenia absoluto. Regulamos muy bien todo lo que fue la contienda interpartidista y el sistema de financiamiento, y ahí aportamos de manera pulcra; pero al interior de las contiendas electorales, previa a la elección nacional, en esas precampañas, ahí estaba todo permitido. Entonces, en uno teníamos el Estado de naturaleza hobbesiano, de todo vale; y en el otro, teníamos un Estado pulcro-democracia. De nuevo, el sistema frente a esta esquizofrenia termina mandando un mensaje de doble estándar a la ciudadanía que termina evaluando que, en estos temas, los partidos no están seriamente comprometidos.

Cuarto. ¿Qué grado de regulación le damos a la legislación o si estos son temas que reenviamos a los estatutos partidarios?

El tema estrella de la legislación comparada latinoamericana tiene que ver con el tema del financiamiento. En mi opinión, no podemos demonizar al dinero; el dinero es necesario para hacer política, es “la leche materna de la política”, como decía un senador norteamericano o como decía Carlos Hank “un político pobre es un pobre político”. No nos podemos escapar de la necesidad del dinero en la política, entonces lo que tenemos que ver es que la democracia no tiene precio, pero sí tiene un costo de financiamiento, y el tema es entonces ¿cómo cubrimos ese costo de financiamiento? y ¿Cómo hacemos que el dinero sea controlado por el sistema democrático y no que el dinero termine controlando al sistema democrático? Ahí creo que está el grueso de la reflexión.

En algunos casos le queremos hacer frente a los escándalos de corrupción con aquello de que “todo sea financiamiento público”; es una expresión de deseo que me parece no es la mejor manera de dar solución a este problema, tiene que haber un “mix” entre financiamiento público y financiamiento privado.

¿Cuál es la proporción de ese “mix”? Cada país tendrá que ir buscando la mejor proporción. Hay que tomar en cuenta que en ciertos países, como México, que ya ha hecho avances importantes en materia de regulación del dinero en la política, tienen asignaturas pendientes, porque como bien nos señalaban los alemanes esa es la legislación interminable, no la reforma definitiva.

Nadie se puede engañar con que hace una reforma en un año y a partir de ahí ya resolvió todos los problemas. Se resuelven ciertos problemas que a su vez generan nuevos problemas que hay que resolver, de ahí este carácter interminable, y de ahí el hecho de que las reformas, en lugar de tratar de hacerlas todas de una sola vez, tienen que hacerse por aproximaciones sucesivas. Hay que comer al elefante cortándolo en pedacitos.

Lo importante es tener claro el sentido de dirección de la reforma, para que por aproximaciones sucesivas

se avance en ese ideal, que es lo bueno del gradualismo de las reformas; que si nos equivocamos no nos equivoquemos en grande y podamos retroceder con cierta facilidad para retomar el rumbo.

En el caso de México, el tema del financiamiento debería poner atención a tres puntos, entre otros: el control del financiamiento privado en especie, que es extremadamente difícil de controlar, pero que es de vital importancia, el peligro de penetración y cómo blindar a los partidos, a las campañas, del dinero del narcotráfico y del crimen organizado; es un tema central. En este sentido, vendría muy bien analizar la experiencia colombiana del fenómeno de la silla vacía, como una opción legislativa importante.

El fenómeno de silla vacía es que si se prueba o hay sospecha importante de que un legislador ha recibido financiamiento ilegal, etcétera, es enjuiciado y el partido pierde la curul. Yo creo que esa experiencia de Colombia es muy importante como para tomarla en cuenta.

El tercer punto en materia de financiamiento, en un contexto como el mexicano, es si la capacidad de control se sigue dejando dentro del IFE o se crea una instancia fuera del IFE, el tribunal de cuentas o como le queramos llamar, para quitarle al IFE esa responsabilidad, tomando en cuenta su facultad para organizar elecciones; es decir, es un tema complejo, pero hay que ponerlo sobre la mesa y pensar con detenimiento.

Otros temas muy importantes han sido la introducción de cuotas de género; uno puede estar a favor o en contra de las cuotas de género, pero lo que no se puede negar es el efecto tan importante que la representación y presencia de las mujeres han tenido en los parlamentos latinoamericanos, que pasó de 9% en 15 años a 22.5% actualmente, y eso se debe fundamentalmente al tema de las cuotas de género.

Hay dos temas más que quiero sólo puntualizar; uno tiene que ver con las candidaturas independientes y transfuguismo. Si van a revisar la legislación sobre partidos políticos, estos dos temas me parecen fundamentales.

En varios países, ocho de América Latina, ya existe la legislación en materia de candidaturas independientes para presidente, pero la experiencia comparada, en mi opinión, demuestra que en la gran mayoría de los países donde las candidaturas independientes han llegado a la presidencia han traído más dolores de cabeza que los que decían solucionar, y han dejado un sistema mucho más desacreditado con profundas y graves crisis de inestabilidad política; quizás en el ámbito de la región andina es donde esto se expresa con mayor claridad.

Por lo tanto, no creo las candidaturas independientes sean la solución a los problemas de falta de credibilidad de los partidos políticos. Hay que ir a la causa de los problemas, hay que ir a institucionalizar, democratizar, profesionalizar a los partidos políticos, no a generar candidaturas independientes.

Por otro lado, se argumentó que la candidatura independiente iba en contra de los derechos de ser elegido y de elegir, y constituían violaciones no solamente de la Constitución, sino de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Hay un fallo importante en la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde cierra

rotundamente esta discusión, pues establece que no constituye una violación de derechos humanos en ese contexto.

El tema del *transfuguismo*. En algunos países es un fenómeno fundamental y no se le ataca adecuadamente; termina realmente generando no sólo una grave crisis de gobernabilidad, sino ahondando de manera peligrosa la falta de confianza en los partidos políticos y en los políticos. Es decir, el “tránsfuga” es aquel que cambia, que es electo por un partido y que luego se cambia de partido, constituye su propio bloque en aquellos países donde puede o se va a otro partido. Genera, obviamente, una situación de malestar que termina agravando este malestar con la política. Pero el tema central a dilucidar aquí y la gran discusión es ¿A quién le pertenece la curul? ¿Le pertenece al partido o le pertenece a la persona?

Los brasileros han dado una solución interesante al concluir que le pertenece al partido. Frente al grave fenómeno del “*transfuguismo*”, yo diría que hasta cierto punto en un sistema electoral de lista cerrada y bloqueada, hasta cierto punto se podría justificar que la curul le pertenece más al partido que al individuo. Pero obviamente esto requiere de un fino análisis constitucional en cada contexto para determinarlo, pero hay que buscarle una solución.

En algunos lugares de España se la ha buscado una solución que consiste en un acuerdo político entre los partidos de que aquél que se va de un bloque no es recibido por ningún otro, con lo cual se lo coloca prácticamente en una situación de paria.

Lo que pasa es que siempre estos pactos de caballeros dependen de qué tan caballero y qué tan señora sean los diputados y senadores, porque hay veces que si a un grupo le restan uno, y al otro le suman uno, y le suman dos o tres, resulta atractivo porque cambia la correlación de fuerzas.

El último, el final, tiene que ver con las alianzas, coaliciones y fusiones, que yo sé que está bastante de moda, me han dicho, recientemente en México. De nuevo, la legislación electoral comparada latinoamericana es muy amplia en este tema. Más del 50 por ciento de los países de América Latina regulan el tema de alianzas, el de coaliciones y fusiones. No hay, eso sí, en la legislación electoral comparada latinoamericana, un concepto tan poco unido.

¿Qué entendemos por alianza? ¿Qué entendemos por coaliciones? ¿Qué entendemos por fusiones?

Fusión es cuando dos o más partidos políticos deciden crear uno nuevo y desaparecen ellos en el proceso, como un ave fénix, eso es fácil. Entre alianzas y coaliciones es un poco más complejo. Algunos consideran que las alianzas son más de carácter temporal, tienen que ver con una elección determinada, y de lo que se trata es cómo unimos recursos-fuerza para un objetivo concreto: ganar la próxima elección, y después, Dios verá. Mientras que las coaliciones tendrían, más allá del carácter electoral, una visión de permanecer más allá de las elecciones con una cierta búsqueda, obviamente en sistemas parlamentarios para generar el gobierno, y en sistemas presidenciales, para darle gobernabilidad.

El sistema brasileño, el colombiano, el uruguayo y muchos otros, están cada vez más con presidencialismos de coalición, es decir, presidencialismos con una suerte de funcionamiento más o menos parlamentario porque requieren, frente a gobiernos divididos, del apoyo.

Ahora ¿Qué es lo que se pide, por lo general? No se prohíben las alianzas y las coaliciones, no está concebido como que van en contra de la democracia, pero sí se piden, más o menos, los siguientes requisitos:

Primero. Presentar la solicitud al organismo electoral, con una serie de requisitos que varía en cada país, y el organismo electoral autoriza o no la alianza o la coalición.

Segundo. Los plazos para escribir estas alianzas. En algunos países, dos meses antes; en otros, hasta 6 meses antes; hay una variedad de plazos. Yo diría que haya un cierto plazo de 2 a 3 meses como mínimo para que el electorado pueda comprender claramente.

Tercero. Programa de gobierno o plan de acción común.

Cuarto. Plazo de duración de la alianza o coalición.

Quinto. Fórmula en la cual se van a distribuir los fondos, sobre todo el financiamiento público al interior de la alianza o coalición. ¿Cuáles son las obligaciones en los diversos partidos? ¿Cuáles son los emblemas que se van a utilizar? ¿Cuáles son los procedimientos de disolución? Pero la legislación electoral comparada latinoamericana es clara y es favorable a este tipo de alianzas o coaliciones, siempre y cuando se cumplan con ciertos requisitos.

La reflexión final global es retomar una pregunta que Duverger se ha hecho hace más de 40 años en su libro sobre partidos políticos. Cuando él se pregunta, y cito textualmente: “¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión”, nos decía.

¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores sin que estos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas? Yo creo que esa sigue siendo una pregunta tremendamente relevante para todos nuestros países.

Mi respuesta a esta pregunta es un no rotundo. Yo creo, como Lipset, que nada contribuye más a la credibilidad, a la consolidación de la democracia, como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos. Y a la inversa: nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos, y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

La experiencia comparada en América Latina durante estas tres décadas de vigencia democrática evidencia que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo, importa tanto como la calidad de las instituciones y de la política. La política importa, y creo que la crisis que acabamos de atravesar a nivel global, de los beneficios importantes obtenidos es que se volvió a poner en el centro de la reflexión a la política y al Estado, no al Estado decimonónico, pero sí a un Estado. Un Estado, que en Estados Unidos, entre otras cosas, salvó a las empresas automotrices y salvó a la banca, entre ellos al City Bank.

Creo que no es posible tener instituciones y políticas de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos políticos y mejoramos la calidad de su dirigencia. Este es, en mi opinión, el círculo virtuoso que debemos generar cuando nos aproximamos a reflexionar sobre una buena, adecuada y eficaz regulación de los partidos políticos.





Algunas consideraciones a favor de la legalización del uso de la marihuana en México

Senador René Arce Círigo

Dentro de un régimen de organización democrática, que atiende a la protección y tutela efectiva de las garantías y derechos humanos y fundamentalmente de las libertades individuales, el problema del consumo de cualquier droga, sea legal o ilegal, debiera ser considerado un problema de ejercicio de la libertad. Lo que se introduce en el cuerpo un adulto es un asunto que sólo le compete a esa persona.

Ni el Estado, ni la religión, ni el orden jurídico, deberían ser instrumentos para prohibirle al individuo hacer uso de la libertad de consumir lo que considere pertinente, sin embargo, lo que las instituciones deben hacer es prevenir y educar a la población sobre los daños que las sustancias, legales o ilegales, pueden hacer a su salud, y prevenir las consecuencias sociales negativas que esta circunstancia pueda originar.

En este sentido entendemos al Estado, primero como orientador y no como represor de conductas que afectan exclusivamente al individuo. En ese orden de ideas, dentro de la concepción moderna de los derechos de libertad, podríamos llegar a afirmar la existencia del derecho de los individuos al uso de sustancias hoy calificadas como “drogas.”

De acuerdo con Zagrebelsky “los derechos son la armadura jurídica de la voluntad, un modo de hacerla eficaz protegiéndola de sus enemigos.”

En términos ya clásicos, desde C. Savigny, uno de los fundadores del derecho privado moderno, se ha hablado de “señorío de la voluntad” y se han definido los derechos como pretensiones de la voluntad garantizadas por el derecho. Así que, el acto volitivo del consumo de ciertas sustancias debería ser protegido por el Estado, y tutelado como un derecho, mientras sea una

circunstancia que no genere consecuencias sociales negativas, o bien, lo que debe hacerse es prevenir y evitar la generación de esas consecuencias de carácter negativo para la sociedad.

Consumo y uso de la marihuana en México

Aunque es sabido que el Cannabis tiene un largo historial en uso medicinal (se sabe que fue usado como remedio herbal chino hace 5.000 años), cayó en desuso por la falta de preparaciones estandarizadas y por el desarrollo de drogas sintéticas más potentes. Los críticos argumentan que sus efectos no han sido suficientemente estudiados y, por su parte, algunos doctores afirman que incrementa el riesgo de depresión y esquizofrenia.

Estudios recientes demuestran que la marihuana puede generar disfunciones mentales y disminución de la capacidad intelectual en las personas que la fuman mucho y por muchos años, sin embargo, también se ha demostrado que es menos perjudicial que el alcohol y el tabaco.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Adicciones, en nuestro país, la edad de inicio del consumo de marihuana es de 17 años o menos, con un índice del 55.7 por ciento a nivel nacional.

El consumo de drogas ilegales a nivel nacional aumentó casi al doble de 1988 a 2008

La marihuana ha sido la droga de mayor preferencia en nuestro país, por encima de la cocaína y los inhalables, desde 1988.¹

Actualmente, la marihuana es la droga de mayor consumo en la población mexicana. Su incidencia acumulada alcanza 4.2%, seguida en orden por la cocaína con 2.4% (una cuarta parte de los usuarios de cocaína consumen crack). En tercer lugar, se sitúan los inhalables (0.7%), seguidos muy de cerca por las metanfetaminas (0.5%), los alucinógenos (0.4%) y la heroína (0.1%). Sin tomar en cuenta las drogas médicas, hombres y mujeres tienen el mismo orden de preferencia. Hay 1.8 hombres que usan marihuana por cada uno que usa cocaína; en el caso de las mujeres, la razón es de 2 a 1.

Debido al enorme volumen de dinero que mueve el mercado de las drogas y el narcotráfico, tanto los consumidores como los países contraen importantes deudas; se crean bandas organizadas; se produce desestabilización económica nacional, etc. El uso continuo de drogas puede ser muy caro, ya que sus costos se elevan a cientos y, en ocasiones, a miles de dólares por año. Para sostener su hábito, muchos usuarios recurren al crimen.

Propuesta para la Legalización del uso y consumo de la marihuana en nuestro país. En la actualidad, existe una importante discusión sobre el tema de la posible legalización del uso y consumo de drogas en nuestro país. Personajes reconocidos como Eduardo Gallo, presidente de México Unido contra la Delincuencia, y María Elena Morera, están proponiendo estudiar la propuesta de despenalizar algunas drogas para cortar parte de las ganancias económicas de los carteles del narcotráfico. También los ex presidentes de Brasil, Fernando Henrique Cardoso; Colombia, César Gaviria, y México, Ernesto Zedillo, pidieron en febrero del año pasado la descriminalización de la tenencia de marihuana para uso personal y el “cambio de paradigmas” en el combate a las drogas.

Los mencionados expresidentes lanzaron esta propuesta en calidad de líderes de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, que es un grupo de 17 personalidades de la región que pretende impulsar una nueva estrategia al problema del narcotráfico que sustituya a la “ineficaz” estrategia de “guerra” a los cárteles de la droga.

Es necesario estar conscientes de que al mercado no se le puede engañar: donde hay una demanda siempre habrá una oferta. Y ésta puede ser ofertada en un mercado legal controlado o en el mercado negro o ilegal, que no se puede controlar, ni regular. Así de fácil es el problema y así de fácil es la solución.

Con esto no queremos decir que legalizando el mercado de la marihuana (que representa alrededor del 70 del mercado de las drogas), se acabaría la delincuencia organizada. Ésta ya se ha expandido a otras áreas delictivas como son el secuestro, la extorsión, el robo de vehículos, pero con la legalización de la marihuana se le quitaría una buena cantidad de recursos a las mafias de la droga.

La DEA, Agencia Federal Norteamericana encargada del combate a la droga, ha calculado de entre 25 mil y 30 mil millones de dólares el dinero que se lava en el país a partir del narcotráfico. Si el uso y consumo de la marihuana no fueran ilegales, gran parte de esa cantidad se le quitaría a las mafias. ¿Vale la pena o no?

En esta coyuntura favorable, es necesario insistir en la iniciativa que planteamos en el 2008 ante el Senado de la República para despenalizar el uso y consumo de la marihuana. Por desgracia, dicha iniciativa se encuentra aún pendiente de dictamen en las comisiones de Salud y Análisis Legislativo.

Siendo la marihuana la droga que más se produce en este país y más se vende a Estados Unidos, y si se habla de que las drogas producen recursos anuales por 30 mil millones de dólares, cuando menos una tercera parte de ese recurso podría producirlo la marihuana.

El consumo de drogas, legales e ilegales, constituye un problema de salud pública muy importante. Los riesgos y daños asociados al consumo varían para cada sustancia. Además, es necesario tener en cuenta las variables personales como el grado de conocimiento o experiencia del usuario, su motivación, etc. y las propiedades específicas de cada droga, así como la influencia de los elementos adulterantes.

Concluyendo, la legalización de la marihuana es una gran oportunidad para empezar a resolver el problema de la violencia en México, que últimamente se ha desbordado de una manera intolerable. Es tiempo de buscar otras formas de resolver un problema que amenaza con rebasar al Estado mexicano.

En resumen, dada la situación actual, y siendo el narcotráfico uno de los principales problemas de seguridad nacional, de salud pública y de descomposición social, podríamos transformar en una ventana de oportunidad la crisis que se ha generado a su alrededor, al legalizar su uso, consumo y producción, justo como se hace con otras sustancias toleradas como el alcohol y el tabaco. No se justifica ni existe una razón para hacer distinciones entre la marihuana y esas otras sustancias, y en cambio, sí podría transformarse en una potencial fuente de ingresos económicos regulados y controlados, lo que minimizaría los impactos negativos y el potencial delictivo que hoy acompañan a la producción, uso y consumo de este enervante.

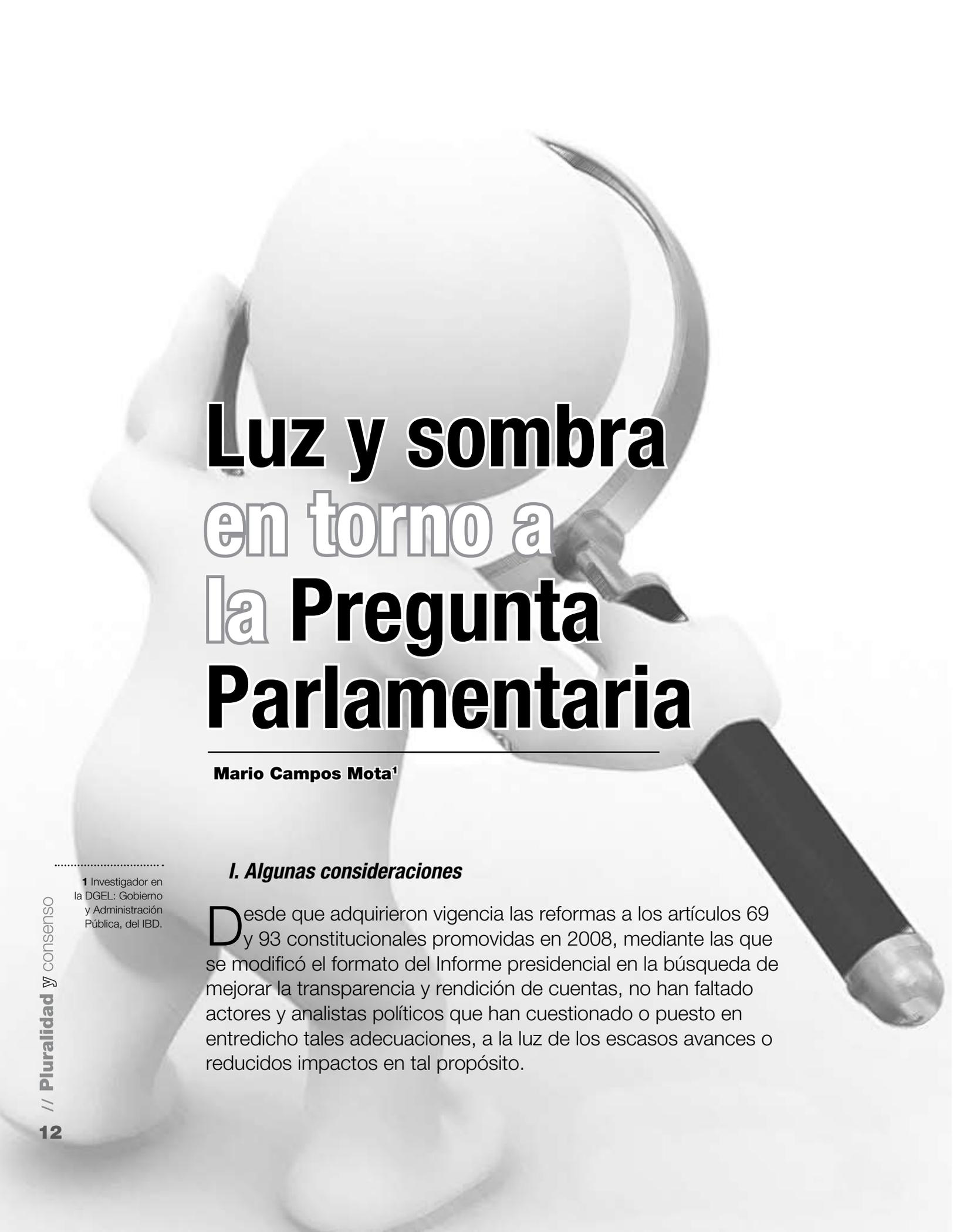
1 Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones. ENA. SSA. 2008



Bibliografía

Zagrebelsky, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Editorial Trotta. Página 83.

F.C. Von Savigny. Sistema de Derecho Romano Actual. Madrid. 1878.



Luz y sombra en torno a la Pregunta Parlamentaria

Mario Campos Mota¹

I. Algunas consideraciones

Desde que adquirieron vigencia las reformas a los artículos 69 y 93 constitucionales promovidas en 2008, mediante las que se modificó el formato del Informe presidencial en la búsqueda de mejorar la transparencia y rendición de cuentas, no han faltado actores y analistas políticos que han cuestionado o puesto en entredicho tales adecuaciones, a la luz de los escasos avances o reducidos impactos en tal propósito.

¹ Investigador en la DGEL: Gobierno y Administración Pública, del IBD.

Como se recordará, adicionalmente a la dispensa para que el titular del Poder Ejecutivo federal entregue personalmente el Informe en sesión del Congreso General, como se hacía con antelación a la reforma para dar cuenta del estado de la administración pública federal, basta ahora su sola remisión por escrito. Las adecuaciones constitucionales introdujeron también algunos otros mecanismos con el ánimo de avanzar en una más efectiva colaboración y comunicación entre ambos poderes, sobre todo, para posibilitar una más efectiva función de control legislativo de los actos del Ejecutivo federal.

Precisamente uno de los mecanismos que con esa finalidad se introdujeron como parte del nuevo formato fue el de la Pregunta Parlamentaria, cuyas virtudes han sido ampliamente probadas en parlamentos de diversas latitudes; mecanismo mediante el que se logra obtener información respecto a cuestiones específicas de la administración pública en cualquier momento que las asambleas legislativas lo estimen pertinente y necesario.

Con ese fin general se incorporó también a nuestra carta magna la Pregunta Parlamentaria y, de manera concreta, alrededor del Informe presidencial, para que el Congreso estuviera en posibilidad de allegarse de información complementaria para aclarar lagunas o ambigüedades, dudas o inexactitudes que sus comisiones llegaran a detectar, tanto del análisis del Informe por escrito y de sus respectivos anexos, pero también a partir de los intercambios y el diálogo con servidores públicos convocados con tal propósito, de manera posterior a la formalización del envío del Informe por escrito.

En efecto, las inquietudes que ocasionalmente se han expresado respecto a la menor eficacia de dicha reforma parecen justificadas, al menos parcialmente, pues no obstante que en los dos ejercicios anteriores se siguieron casi al pie de la letra los nuevos procedimientos establecidos por los acuerdos parlamentarios, no parece haber en los hechos alguna consecuencia directa que permita afirmar contundentemente el logro de los propósitos perseguidos.

Así, ante la inminencia del envío por tercera ocasión del Informe escrito al Congreso por parte del Ejecutivo, no sin cierto escepticismo se preguntaba apenas en agosto de este año un reconocido analista (Chávez, 2010):

...¿Ejercerá este año el Congreso de la Unión su derecho a preguntar sobre el cuarto Informe, y lo sabremos los ciudadanos? ¿Qué vamos a hacer como ciudadanos si no hay un acceso fácil a las preguntas parlamentarias y sus respuestas respectivas? ¿Cuándo evaluaremos la calidad de esas preguntas y respuestas? ¿Estamos o no interesados en la rendición de cuentas, especialmente cuando la nación requiere claridad de lo que está sucediendo en la administración? ¿Ahora sí recibirán las preguntas y respuestas cobertura de los medios informativos?

Ciertamente ha aumentado, a partir de la implementación del mecanismo, la comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, aunque no es claro que al unísono se haya conseguido una mejor colaboración y entendimiento. Lo

que está fuera de toda duda es el hecho de que hasta hoy, el instrumento no ha redituado en la imputación de responsabilidad política a funcionario gubernamental alguno, lo que, en todo caso, sería otro de los fines de la pregunta parlamentaria ante la eventualidad de respuestas no apegadas a la verdad –como lo dispone la protesta que bajo juramento hacen los comparecientes por mandato constitucional o por reincidencia en contestaciones parciales, omisas, evasivas o sesgadas respecto a los cuestionamientos que se plantean.

Los escasos logros para mejorar transparencia, rendición de cuentas, cooperación entre poderes o para hacer realidad la exigibilidad, la responsabilidad política, en su caso, están asociados o derivan de diferentes circunstancias de las que ambos poderes parecen corresponsables.

El Ejecutivo porque, pese a dicha reforma, sigue conduciéndose inercialmente, como lo hacía hasta antes de ella, cumpliendo con displicencia y dificultosamente con la nueva norma constitucional e, incluso, en no pocos casos, con impertinencia: acomodando cifras a su gusto para ajustarlas forzosamente a los cuestionamientos planteados; evadiendo responsabilidades propias de su esfera de competencia para endosar incumplimientos o cumplimientos parciales a otros poderes u órdenes de gobierno, o respondiendo con elaboradísimos discursos a algunos cuestionamientos muy concretos de los grupos parlamentarios.

En su descargo, es evidente que también el Congreso ha puesto su parte en el estancamiento de esa importante reforma, como ya en otros estudios provenientes del propio Senado, una y otra vez se ha venido señalando (Mendoza *et al.*, 2010); algunos factores han sido, entre otros:

- El hecho de que no haya habido aún acuerdo entre las cámaras para la aprobación de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, alineándola con la letra y espíritu de la reforma constitucional.
- Sólo el Senado ha aprobado su nuevo Reglamento Interior.
- Inconsistencias todavía irresueltas entre los acuerdos con los que se ha pretendido suplir la falta de reglamentación jurídica: diferendo en los plazos otorgados por la Constitución y los acuerdos para el envío de las respuestas por parte del Ejecutivo.
- Empoderamiento insuficiente a las fracciones parlamentarias que son la fuente originaria de las preguntas, para la revisión y análisis de las respuestas, privilegiando para ello a las comisiones, en donde es previsible mayor dificultad para el arribo a consensos, dada su pluralidad intrínseca.
- Alteración o falta de claridad en las fases del proceso entre lo ordenado constitucionalmente y lo prescrito por los acuerdos: mientras que el orden establecido en la carta magna va en el sentido de presentación por escrito del Informe, la solicitud al Ejecutivo de ampliación



.....
2 Aunque ya hay una iniciativa de reformas a dichos artículos que fue aprobada por la Cámara de Senadores, la propuesta enviada como minuta a la colegisladora sigue pendiente de dictamen y, en su caso, de aprobación, no obstante que le fue remitida hace más de un año.
3 Es de reiterarse para el caso de la cámara alta que adicional o complementariamente a dichos acuerdos se cuenta ahora con el Reglamento del Senado, que en su mayor parte entró en vigor a partir de septiembre de este año, en el que también fueron recuperados en lo esencial los contenidos de los acuerdos parlamentarios a los que se alude, con la ventaja no únicamente de que los sistematiza y complementa, sino sobre todo de que el Reglamento por sí mismo, está investido de mayor jerarquía en relación con los acuerdos dentro de nuestro sistema jurídico. (Véase: TÍTULO OCTAVO: De Los Procedimientos Especiales, CAPÍTULO TERCERO: De los Informes, las Comparecencias y las Preguntas Parlamentarias, del Reglamento del Senado).

de la información mediante preguntas parlamentarias y la convocatoria a sus representantes para que rindan informes bajo protesta de decir verdad, los acuerdos han contravenido dicha secuencia al permitir adelantar las comparecencias, aún antes de la formulación de las preguntas.

- Pero el más importante, sin duda, es el que una vez recibidas las respuestas y enviadas a las comisiones y grupos parlamentarios se dé tácitamente –y explícitamente en el caso de la Cámara de Diputados– por concluido el proceso, cuando ello debiera detonar, por el contrario, un concienzudo análisis de su pertinencia y consistencia en relación con las preguntas, de modo que con ello se estuviera en posibilidad, de ser el caso, de nuevas citaciones a los servidores públicos y al ejercicio pleno de la función de control político del Congreso con votos de aprobación o de censura, reconveniones o fincamiento de responsabilidades políticas.
- La renuencia a establecer sesiones de control específicamente convocadas para oír al titular del Ejecutivo federal, por sí o a través de sus secretarios sobre las respuestas a las preguntas parlamentarias.

También grupos importantes de la Cámara de Diputados muestran desasosiego porque la figura de la Pregunta Parlamentaria no está cumpliendo cabalmente con su cometido, al grado de que han presentado algunas iniciativas, aún en proceso de dictamen, tendientes a rectificar la reciente reforma.

Una de ellas fue promovida por tres legisladores (Santiago, Rojas y Chuayffet, 2010) de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, en el contexto más amplio de su propuesta de Reforma del Estado (Gamboa, 2010) la que, entre otras adecuaciones, propone una nueva reforma a los artículos 69 y 93 constitucionales.

Aunque la exposición de motivos se desentiende de la parte de responsabilidad que comparte el Congreso para que aquellas adecuaciones constitucionales no hayan fructificado como se esperaba, es coincidente con el malestar que la situación provoca al afirmar “...*que se tiene que modificar nuevamente el formato del Informe presidencial, en virtud de que el actual no satisface a nadie y por el contrario, ha significado un retroceso en el esfuerzo por fortalecer la colaboración entre los órganos del Estado...*”

Aunque no se comparte plenamente la idea de que la reforma anterior haya significado un retroceso, por su contribución al menos a una mejor comunicación entre poderes, sí coincidimos en la insatisfacción derivada de su implantación inconclusa. En todo caso, y más allá de algunas propuestas sugerentes que contiene la propuesta de la colegisladora, como la de restituir la asistencia al Congreso General del Presidente de la República a la apertura de sesiones ordinarias del primer período de cada año de ejercicio, el envío del Informe escrito con quince días de antelación a esa

fecha, la remisión de las preguntas o cuestionamientos al Informe del Ejecutivo antes de su presencia ante los legisladores, o la obligación de éste, de dar respuesta puntual al término de las intervenciones de los grupos parlamentarios a los cuestionamientos escritos que hubiere recibido, lo cierto es que aún si el Congreso decidiera aprobarla, tampoco se destrabaría con ello los problemas que se anteponen para una adecuada transparencia y rendición de cuentas, pues como ya se apuntaba en el estudio referido anteriormente (Mendoza, op. cit.):

Es necesario no apostar todo a la pregunta parlamentaria. Siendo importante el mecanismo, no habrá que perder de vista que es tan sólo –aún debidamente reglamentado– uno más de los elementos que, conjuntamente con otros, también pendientes de diseñar, estarían convergiendo hacia la construcción de una mejor arquitectura institucional... [adicionalmente a ello] el Congreso debería incluir la sesión o las sesiones de control parlamentario para que los informes rendidos a las cámaras sean evaluados y se establezcan, de ser necesario, las responsabilidades políticas o administrativas que resulten....

II. Análisis y comentarios generales sobre el más reciente ejercicio de las preguntas parlamentarias y sus respuestas

Esta es la tercera ocasión, luego de la aprobación hace más de dos años de las reformas a los artículos 69 y 93 constitucionales, en que se lleva a cabo en el Congreso el ejercicio de la formulación de preguntas parlamentarias al titular del Ejecutivo federal, una vez que ha sido presentado y analizado en comisiones el IV Informe de Gobierno, así como desahogadas las comparecencias de los servidores públicos mandatadas por las mesas directivas de las cámaras legislativas, avaladas por sus respectivos plenos.

Y esta vez, como en los dos eventos anteriores, ello se realiza ante la aún imperfecta reglamentación jurídica² de esas reformas, con sustento en acuerdos parlamentarios que para tal efecto fueron aprobados y emitidos por las cámaras del Congreso, que recogieron y reprodujeron en lo esencial los contenidos y procedimientos que con esa finalidad se habían expedido en los dos ejercicios precedentes.³

Entre otras razones, a ello se debe que sigan vigentes algunas observaciones (Campos, 2009) que ya se hacían desde la instauración del nuevo formato, hace más de dos años, en relación especialmente con la pregunta parlamentaria en el sentido de que:

El trastrocamiento de las etapas (en el procedimiento permitido por los acuerdos parlamentarios) de hacer comparecer primero a los servidores públicos y a partir de ello generar las preguntas, en vez de convocarlos a contestar –además de proveer los documentos por escrito– preguntas formuladas previamente, no ha agregado valor o calidad a la forma en que ello se venía haciendo anteriormente y ha dado lugar a algunas críticas... en el sentido de que dichas reformas habrían sido inútiles puesto que los comparecientes, al igual

que antes, responden lo que quieren, si quieren, y sin mayores elementos que sustenten sus afirmaciones a las preguntas o cuestionamientos de los legisladores.

Y otro tanto sigue sucediendo en lo esencial con las preguntas parlamentarias que se formulan por escrito una vez que los servidores públicos han comparecido ante las cámaras. En todo caso, a una desafección y falta de rigor en la calidad de las preguntas que se formulan por parte de las diferentes fracciones, han correspondido nuevamente –con algunas pocas excepciones– respuestas vagas, parciales, sesgadas, discursivas y en general de baja calidad. En este caso sí con soportes documentales, aunque quizás no los más idóneos para cada caso.

Es cierto que todavía falta que el Congreso o cada cámara en lo individual se pronuncie o posicione en relación con las respuestas recibidas, aunque es previsible, a la luz de las experiencias pasadas que no lo hagan o que si lo hacen, tampoco trascienda a la opinión pública como sería lo deseable, en cuyo caso quedaría otra vez inconcluso el ejercicio y, sobre todo, cancelada la posibilidad de retroalimentación que de ello debiera derivar entre los poderes, así como las acciones concretas que tendrían que adoptarse para la reorientación, en su caso, de algunas de las decisiones erráticas o inadecuadas en las que, de acuerdo con las consideraciones de muchas de las preguntas, estaría incurriendo el Ejecutivo en el ejercicio de sus potestades.

En alguna medida puede considerarse que el formato anterior del Informe que por ser considerado como un ritual con pocos contenidos sustantivos, en función de sus propósitos, habría de dar base y justificación a la reforma constitucional, se ha trocado por otro también insustancial, ahora sin la presencia del Ejecutivo ante el Congreso, consistente en el envío del Informe, su glosa, la calendarización de comparecientes a ser convocados, la formulación y remisión de preguntas parlamentarias, su contestación por parte del Ejecutivo y su envío a las mesas directivas y, de éstas, a las juntas de coordinación, las comisiones y los grupos parlamentarios. Lo destacable en todo caso es que, en efecto, ello no se ha traducido en mayor valor agregado en torno a la transparencia y rendición de cuentas o en mejoramiento cualitativo de las facultades de control por parte del Congreso.

III. Algunos casos emblemáticos de las preguntas y respuestas

También en esta ocasión conforme a los acuerdos se formularon 50 preguntas parlamentarias por parte de las diferentes fracciones de cada una de las cámaras, distribuidas para cada grupo en relación con su representatividad.

En lo que corresponde a las del Senado, a las que esencialmente se aboca este artículo, se observó insuficiente rigor en su formulación, desapego a lo ordenado por los acuerdos en el sentido de que para cada tema debiera corresponder una sola pregunta y, desde luego, también falta de concreción en contraposición de aquéllos. Sobre las respuestas, por lo general se observa

ambigüedad, imprecisión, vastedad de información sobre cuestionamientos muy específicos, evasivas o pretensiones de derivación de responsabilidades a instancias ajenas a la que informa.

Casi como réplica de los informes en su formato anterior, pero ahora en una arena diferente, las preguntas provenientes de fracciones parlamentarias de oposición al Ejecutivo se caracterizaron por lo general por severas críticas, en ocasiones sin la debida fundamentación, y por extensos discursos descalificadores de la acción gubernamental; en tanto que, de parte de fracciones afines al Ejecutivo, provinieron preguntas mucho más manejables en sus respuestas, ligeras, acrílicas hasta cierto punto, e incluso propiciatorias para respuestas refulgentes en cuanto a los logros gubernamentales en el periodo.

En muchos casos fueron preguntas cuidadosamente adosadas con el fin implícito de exhibir logros o magnificarlos, incorporando cifras o números de pasados ejercicios o incluso de anteriores administraciones, sin que ello viniera al caso a la luz de cuestionamientos concretos sobre lo realizado en el periodo, o bien, contestaciones que traslucen voluntarismo de lo que en perspectiva se propone el Ejecutivo, lo que también resulta ajeno a una eficaz rendición de cuentas de lo realizado en un ejercicio fiscal específico.

A continuación se comentan sólo algunas de las preguntas y respuestas más representativas que ejemplifican las observaciones señaladas:

- Sobre una pregunta sin mayor cuestionamiento sobre el presupuesto del Fondo Nacional de Desastres para atender aspectos como reparación de infraestructura, vivienda y apoyo a las familias por contingencias de diferente origen y el número de personas atendidas, se da una amplia explicación de lo que es el Fonden y el Fondo Revolvente a él asociado y de la forma en que operan, y aunque se ofrecen cifras de cómo ha evolucionado su presupuesto en los últimos cuatro años no se ofrece ninguna explicación ni convincente ni de ningún tipo, del por qué la baja del presupuesto hasta cinco veces entre 2007 y 2010. Si acaso de manera implícita podría interpretarse con otra cifra que se proporcionan, que lo que antes tenía como presupuesto ahora se destina por la vía directa de otras dependencias a las que de acuerdo con los números, efectivamente se les aumentó el presupuesto para emergencias, si bien distando mucho esos incrementos de la proporción en la que cayeron los recursos del Fonden.
- A otra pregunta sobre las ventajas que tendrá el adelanto del “apagón analógico” en la que se da por hecho su implementación conforme al decreto presidencial respectivo –sin tomar en cuenta que para entonces ya era motivo de controversia ante la SCJN– se ofrece una respuesta a la medida. Es decir, una contestación en la que el Ejecutivo se explaya respecto a las bondades que se esperan de tal decisión,





sin cuestionarse tampoco sobre los posibles contratiempos que tendría, de prosperar el recurso ante la Corte –que de hecho prosperó al menos para la suspensión provisional, lo que ya era conocido cuando se hicieron llegar las respuestas; contestación sin duda poco convincente o indebidamente fundamentada. Y se rechaza que la Cofetel quede subordinada a la Comisión Intersecretarial que se crea a partir del decreto para el adelanto del apagón analógico, pues se aduce que aquélla, al ser parte de ésta, cumplirá en ese marco con las atribuciones propias que le corresponden.

- En la misma tónica y respecto al mismo tema es la respuesta ofrecida a una pregunta proveniente de una fracción parlamentaria distinta a la del Ejecutivo federal que enfatizaba si existían o no estudios de factibilidad técnica sobre la decisión de acortar los tiempos para el apagón de 10 a 5 años. Hay una evasiva para una contestación directa a la pregunta y lo que se ofrece son datos comparativos de cómo otros países como EU, de la OCDE o incluso menos desarrollados que México lo han hecho en menos tiempo, respuesta sin duda descontextualizada de nuestra realidad y sin el soporte técnico solicitado.
- A otra pregunta originada por la fracción parlamentaria del partido en el poder, en sí misma manejada para liberar de responsabilidad al Ejecutivo sobre los recursos que la federación destina a estados y municipios, los subejercicios detectados o los manejos que se hace de ellos en esos ámbitos, se contesta de manera parcial y selectiva sólo sobre las irregularidades detectadas en seis entidades federativas y no respecto a las 32. Como acertadamente un analista (Cruz, 2010) observó oportunamente refiriéndose a esta contestación: “... al ver el listado de anomalías (detectadas para esos seis estados), de inmediato se ve que constituyen aseveraciones generalizantes. Se habla de que se aplicaron diversas auditorías al gasto federal que se ejerce en los estados, sin aclarar quién aplicó las auditorías o si éstas se aplicaron a las delegaciones federales que ejercen los recursos o a las instancias estatales, que entonces debieron ser enteradas de

las mismas. Quién aplicó las auditorías es el dato interesante, si lo hizo la Secretaría de la Función Pública o si lo hizo la Auditoría Superior de la Federación, porque siempre las aseveraciones de una y de otra suelen diferir diametralmente...”

- Otras interrogantes, al parecer planteadas *ad hoc* para explicaciones exhaustivas sobre estrategias gubernamentales como lo que realiza el Servicio Nacional de Empleo, o respecto a los avances sobre los acuerdos para la explotación conjunta y consensada con EU, de aguas profundas transfronterizas (fuera de la plataforma continental, una vez delimitada conforme al Tratado respectivo), son respondidas precisamente en el sentido de rescatar y resaltar las supuestas bondades de lo que el gobierno ha hecho respecto de cada uno de esos temas. No hay el menor asomo de autocrítica sobre la precariedad o baja calidad de los tres millones de empleos que se habrían creado con base en ese Sistema o respecto a su carácter eventual o coyuntural; en tanto que sobre la exploración y potencial explotación de hidrocarburos en esas aguas, ello se da casi como un hecho, al margen del punto de vista o de lo que pudiese opinar el Poder Legislativo. El único avance real en esto resulta, al parecer, la prórroga conseguida concertadamente con aquel país para el inicio de los trabajos.
- Respecto a diversos cuestionamientos, preguntas y preocupaciones sobre la política social y la percepción casi generalizada de que no está funcionando, ante los retos que se han acrecentado en los últimos años, de entrada se rechazan los planteamientos en ese sentido y se hacen exhaustivas explicaciones de cada uno de los programas, o los más importantes al menos, y de la forma en que estarían impactando positivamente en la reducción de la pobreza, la desigualdad y la inequidad. Esto a pesar de las propias cifras oficiales que dan cuenta de un aumento en el número de pobres en los dos últimos años y de una desigualdad a la alza como lo muestran diversas encuestas a cargo del INEGI. De manera sesgada se busca mostrar avances haciendo comparaciones descontextualizadas al retomar referentes de varios años anteriores o incluso de administraciones que antecedieron a la actual, en las que, efectivamente, hubo importantes reducciones cuyo mérito, si lo hubiera, estaría correspondiendo a aquéllas y no abonables por lo tanto a los resultados del ejercicio del que se está informado. En todo caso, se insiste en enfatizar que de no haber sido por los programas de política social, el aumento de la pobreza hubiera sido mayor, lo que seguramente es correcto, pero que no tiene que ver con la pregunta y cuestionamientos planteados.

- A una pregunta –mal formulada quizás- sobre la devastación del sector rural, la migración de jóvenes a las ciudades o al exterior y lo que se hace para revertir la situación, se responde con retórica pura sobre la preocupación del gobierno por quienes habitan en el campo, y de cómo los diferentes programas emprendidos en su apoyo estarían mejorando sus condiciones y calidad de vida. Rechaza respecto a otros cuestionamientos que el país carezca de una política industrial y que los esfuerzos emprendidos para el relanzamiento de las PYMES incide no sólo en la generación de más empleo sino también en un mayor encadenamiento de los sectores productivos, incluso hacia el más dinámico que resulta ser el orientado al mercado externo. O bien, se da por hecho que el repunte de la economía en este año será irreversible cuando hay evidencias de que gran parte de él se debió al rebote a la alza de la economía estadounidense, sin que se contemple en el escenario una posible caída a la luz de lo que al parecer ya comienza a ocurrir en el país vecino. Se rechaza por igual que México haya perdido nivel en el ranking internacional de competitividad según el Foro Económico Mundial (WEF), contraponiendo a sus cifras otras de diferentes agencias internacionales que estarían apuntando en sentido contrario, o descalificando tácitamente las del WEF por estar basadas en su gran mayoría en percepciones y no en datos duros.
- Respecto al tema de seguridad pública planteado por casi todas las fracciones, aunque desde diferentes perspectivas, se contesta

con un abierto rechazo a que la política seguida en la materia esté agotada y mucho menos que haya fracasado, presentando cifras apabullantes sobre decomisos, detenciones, incrementos presupuestales y en número de recursos humanos destinados al combate del crimen organizado; al mismo tiempo, rechaza que haya un deterioro de la imagen de México en el exterior, reduciéndolo a un asunto de percepciones y a estrategias insuficientes de la *venta publicitaria* del país en el exterior. Igualmente se contesta con evasivas o desestimando el hecho de los magros resultados sobre los recursos financieros incautados al crimen organizado, en relación con las estratoféricas sumas de lavado de dinero que según diversas agencias estarían en juego.

Los anteriores son algunos ejemplos seleccionados de las preguntas y respuestas entre los poderes que por sí mismas dan cuenta de lo poco que se ha avanzado en calidad para la transparencia, la rendición de cuentas o en el mejoramiento de su cooperación y colaboración, a pesar de la introducción, hace más de dos años a nuestro orden constitucional, de la figura de pregunta parlamentaria.

Aunque no está del todo debidamente reglamentada en los ordenamientos secundarios, seguramente, a la par con ello, habrá que seguir insistiendo en otras reformas complementarias de calado mayor para el logro de avances sólidos y sustentables en esta materia que, con mucho, excede las preocupaciones de los poderes públicos, y que desde hace algunos años, es eje toral de la agenda ciudadana.

Referencias

Chávez, 2010. Presa Jorge A. "Informe de Gobierno: ¿y la pregunta parlamentaria 'apá'?. El Universal 29 de agosto de 2010.

Mendoza et ál. Cruz Luis y Campos Mota Mario "LA PREGUNTA PARLAMENTARIA: ¿REGULACIÓN O REFORMA? En Pluralidad y Consenso Instituto Belisario Domínguez, Rev. 10, marzo de 2010. <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista12/10.pdf>. Consulta: 28 de octubre de 2010

Gamboa, 2010. Montejano Claudia. "ANÁLISIS DE LA INICIATIVA PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, EN MATERIA DEREFORMA POLÍTICA DEL ESTADO". Centro de Documentación y análisis. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-12-10.pdf>. Consulta: 28 de octubre de 2010

Santiago, Rojas y Chuayffet, 2010. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por los Diputados Francisco Rojas Gutiérrez, César Augusto Santiago y Emilio Chuayffet Chemor. Gaceta Parlamentaria, año XIII, número 2976-VI, 25 de marzo de 2010

Campos, 2009. REGLAMENTACIÓN DE LA PREGUNTA PARLAMENTARIA. EN CUADERNOS DE APOYO. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Repú-

blica. http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varioreglamen_preg_para.pdf. Consulta: 28 de Octubre, 2010.

Cruz, 2010. Luis M. Respuestas del Ejecutivo Federal a las Preguntas Parlamentarias Enviadas por el Senado. En <http://columnas.ejecentral.com.mx/pentagrama/>. Consulta: 27 de Octubre de 2010

Reglamento del Senado

Acuerdos parlamentarios diversos para el desahogo de las preguntas parlamentarias sobre:

Procedimientos;
 Comparecencias de Secretarios y Directores de Organismos Descentralizados;
 Distribución de preguntas parlamentarias entre las diferentes fracciones partidistas;
 Aprobación por el pleno de las preguntas formuladas, entre otros.



La lucha contra el lavado de dinero en México. Un estudio sociológico

Enrique Flores Ortiz¹

Resumen

La industria del lavado de dinero, como punto nodal del crimen organizado, constituye un problema para la estabilidad de los estados nacionales. Países como México experimentan los efectos de este mal. Este trabajo analiza las repercusiones sociales que tiene el lavado de dinero y sugiere fortalecer el sistema educativo a fin de prevenir mayores daños en las generaciones futuras.

.....
¹ Investigador en la DGEL: Política y Estado, del IBD.

Introducción

Al cierre del capítulo de la Guerra Fría sobreviene una nueva fase acompañada por un conjunto de factores que en el terreno de la geopolítica internacional sacuden la fuerza institucional de los estados. El surgimiento y configuración del fenómeno social denominado *globalización* se ha extendido a todas las esferas de la vida social, ciencia, tecnología, comunicación, cultura, economía y política. La globalización hoy todo lo invade, todo lo cubre.

La vida local se eleva al ámbito global, las tradiciones de los pueblos se reducen sistemáticamente ante el surgimiento de nuevas costumbres y redes sociales. Los avances científicos y tecnológicos llegan al conocimiento de todos gracias al avance de las telecomunicaciones. En cada una de esas esferas sería incorrecto negar los beneficios que ofrece el mundo globalizado; asimismo, debemos reconocer y colocar en su justa dimensión la gravedad de sus perjuicios, los costos ocasionados en lo económico, político, social y ambiental.

Uno de los temas que toca esas esferas es el fenómeno denominado *lavado de dinero*. Aunque no es un tema nuevo, puesto que a lo largo de la historia se ha manifestado en distintas sociedades, su presencia en la actualidad adquiere preocupación por las vertientes diversas en las que se desarrolla, desde el espacio global hasta el local y viceversa.

El objetivo de esta investigación consiste en indagar, desde una perspectiva sociológica, el impacto que tiene para el estado mexicano el fenómeno denominado *lavado de dinero* y sus repercusiones en el contexto local.

En este sentido, la hipótesis que se sostiene es que la ausencia de una estrategia de alto nivel que conjunte, por un lado, esfuerzos internos entre los aparatos del Estado y, por otro, apoyos externos de aparatos y agencias internacionales, ha facilitado la flexibilidad de organizaciones criminales para vincularse con redes nacionales e internacionales capaces de impactar negativamente en la estructura del Estado mexicano, dañar el conjunto de instituciones políticas y lesionar las relaciones en la vida cotidiana de los individuos.

El documento ofrece un análisis sobre la aparición social de este fenómeno en el contexto global y los efectos que ocasiona al Estado mexicano. Desde una perspectiva sociológica, explica las razones que promueven su desarrollo, los mecanismos y estrategias creados por los aparatos estatales para evitar su extensión.

Se plantea una reflexión sobre la forma en la que el blanqueo de dinero influye en el devenir de las nuevas generaciones, en un contexto en el que el sistema de valores está en un proceso de transformación, determinado por poderes mediáticos que ante la autonomía adquirida forman nuevos patrones sociales y crean un sistema de necesidades diferente.

Estado vs crimen organizado. El costo económico

Desde un marco general, los ámbitos económico y político son dos puntos en los cuales los estados nacionales reienten sus efectos. La apertura de las economías y la vinculación de los mercados financieros y

de divisas mundial, promueven una correlación uniforme e interdependiente aunque desigual, donde los costos y beneficios son marcadamente distintos entre los países desarrollados y en desarrollo.

Actualmente, los órganos estatales enfrentan un desafío permanente cuyos efectos demandan la atención global, a fin de evitar vulnerar más la capacidad funcional de los estados. En las últimas dos décadas, ante el impacto de la globalización, se ha hecho necesario valorar sus efectos en virtud de que, como lo señala Manuel Castells (2001, 272), la capacidad instrumental del Estado nación resulta decisivamente debilitada por la globalización de las principales actividades económicas, de los medios de comunicación en todas sus manifestaciones, así como también de la delincuencia organizada.

El tema de la delincuencia organizada se manifiesta con delicadeza debido a que el sistema político se encuentra en una coyuntura social crítica. Las instituciones políticas en los estados se ven vulneradas ante la falta de resultados en la atención a las demandas sociales debido a la fragilidad de sus estructuras económicas.

A diferencia de la etapa en la que el sistema internacional estuvo sujeto a los intereses marcados por la hegemonía estadounidense, en lo que Wallerstein (2003) denomina “sistema mundo unipolar”, en la actual coyuntura mundial, Ulrich Beck define ahora la globalización como la “ausencia de Estado mundial” y más aún, como una “sociedad mundial sin Estado mundial y sin gobierno mundial”. Agrega que acudimos “a la difusión de un capitalismo globalmente desorganizado, donde no existe ningún poder hegemónico ni ningún régimen internacional, ya de tipo económico, ya político (Beck: 2002, 32).

Es en este contexto, donde tienen lugar los mayores desafíos de la actualidad mundial, uno de ellos y que se encuentra en el núcleo de la llamada delincuencia organizada es aquél que *surge de acciones distanciadas de los patrones legales y cuyas ganancias económicas son interpretadas como ganancias monetarias sucias que, mediante diversos manejos oscuros, se asoman al terreno de la legalidad*, acciones que en una frase son denominadas con el término *lavado de dinero*.

El desarrollo de este fenómeno en México ha motivado la creación de normas legales y de un conjunto de cuerpos especializados dentro de dependencias federales como son la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

En un diagnóstico elaborado por la PGR (2010) se señala la dimensión que representa este problema al destacar que, entre las distintas operaciones sofisticadas que se realizan, anualmente se lavan en México 10 mil millones de dólares. Ante esta situación la dependencia sugiere combatir eficazmente a la delincuencia organizada atacando sus estructuras financieras a fin de debilitar su capacidad y desplazamiento por distintas rutas de la vida política y social.

En tal tesitura, en agosto del presente año, el gobierno federal dio a conocer una estrategia legal a fin de contrarrestar los efectos del lavado de dinero. El envío





de dos iniciativas al Congreso federal, a fin de regular operaciones en efectivo, mejorar y crear nuevos tipos penales, así como especificar los nuevos sujetos obligados a reportar operaciones financieras, forman la parte sustancial de la propuesta presidencial.

El tema resulta delicado por el hecho de que las actividades del crimen organizado tienen un punto de arribo y de desfogue: el lavado de dinero. Ante este panorama social conviene formular las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los alcances y repercusiones del fenómeno desde un marco sociológico? ¿De qué forma impacta en el tejido social y estatal el lavado de dinero y cuáles son las implicaciones para el Estado mexicano en el contexto global?

¿Qué mundo nos rodea?

El 9 de noviembre de 1989 el orden internacional fue testigo de un hecho históricamente significativo: la caída del Muro de Berlín, distintivo cultural que encierra la etapa en la que el sistema mundial estuvo dividido en dos polos y la disolución del bloque soviético ocurrida dos años más tarde (8 de diciembre de 1991); ambos símbolos representan el fin de una fase y el principio de una nueva en el desarrollo de la humanidad.

Desde esos momentos, el contexto mundial involucra distintos conceptos: lo económico, político y las distintas esferas del espacio social entran en una dinámica novedosa donde mercados, empresas, instituciones políticas y mediáticas, organizaciones culturales y científicas se ven envueltas en un nuevo fenómeno denominado globalización. Por su esencia, el concepto pronto adquiere una dimensión multidimensional. Desde un ángulo económico, la Real Academia Española en su vigésima segunda edición formuló una interpretación definiéndola como “1. f. Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras”.

Debido a su complejidad en las últimas dos décadas, el concepto se ha insertado en la agenda del debate público. En ese tenor, una basta gama de estudios

planteados desde distintas perspectivas valora sus bondades y perjuicios en cada ruta que recorre.

Los sociólogos aprecian la presencia del fenómeno como una variedad de factores que con todas sus similitudes y diferencias se acercan en el tiempo y el espacio, se entremezclan produciendo bienes al alcance de todos, modificando costumbres y creando nuevos patrones de conducta y valores sociales. Lo local adquiere otra dimensión al pasar de un punto definido a un contexto general, con una velocidad extraordinaria, derribando toda clase de límites espacio-temporales.

Para Joseph Stiglitz la globalización es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras... ha sido acompañada por la creación de nuevas instituciones en el campo de la sociedad civil internacional... Es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología (Stiglitz: 2000).

En una perspectiva similar, Beck (2002, 42) interpreta el fenómeno como “la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil, y relacionada básicamente con todo esto, una cosa que es al mismo tiempo familiar e inasible –difícilmente aceptable–, que modifica a todas luces con perceptible violencia la vida cotidiana y que fuerza a todos a adaptarse y a responder”.

La globalización, dice Beck (2002, 15-25), entremezcla el Estado nacional con la sociedad global mediante círculos sociales, redes de comunicación, relaciones de mercado y modos de vida. En ese marco, propicia la creación de contribuyentes virtuales y contribuyentes reales (Cuadro 1). Mientras estos últimos se mantienen en el ámbito local, los primeros se convierten en la piedra angular de la globalización.

Cuadro 1. El marco de la globalización



Fuente: Elaboración propia con información tomada de Beck (2002).

Las empresas transnacionales primeramente crean sus rutas comerciales y ligan sus negocios con los estados nacionales, luego trasladan los puestos de trabajo a aquellos lugares que les brinden bajos costos laborales y bajas cargas fiscales, lo que se traduce en una repartición del trabajo por todo el mundo y en un incremento de la producción y las ganancias.

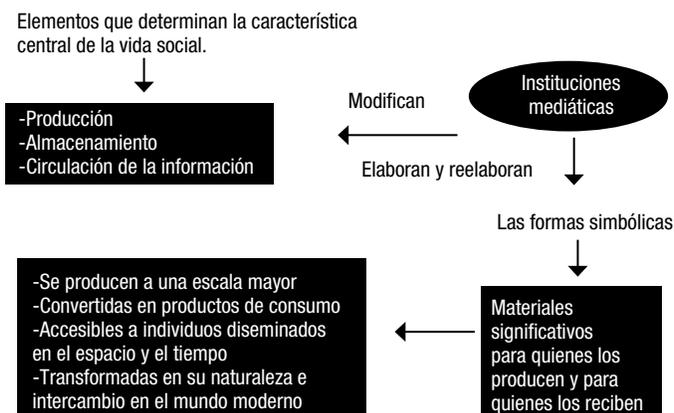
IV. La sociedad en la era de la información

En la globalización, el avance de las tecnologías de la información se ha expandido en la misma proporción que el sistema económico. En un corto periodo, el avance de esas tecnologías ha posicionado a los medios de comunicación no sólo a nivel local o regional, sino en

una escala mundial; con ello, las condiciones espacio-temporales de la sociedad se alteraron significativamente; tiempo y distancia ya no plantean límites a la comunicación (Ferguson: 1990).

McQuail (1998, 437) opina que “los efectos de la globalización sobre los medios masivos todo lo penetran: el contenido de las noticias, las formas y géneros del entretenimiento ficcional mediático, las definiciones de los mercados y las audiencias, las estructuras de propiedad y las dimensiones de las presiones que se ejercen sobre los medios”. El avance de los medios técnicos permite que las instituciones mediáticas cobren fuerza y mediante distintos elementos modifiquen el contexto social (Cuadro 2).

Cuadro 2. Comunicación y contexto social



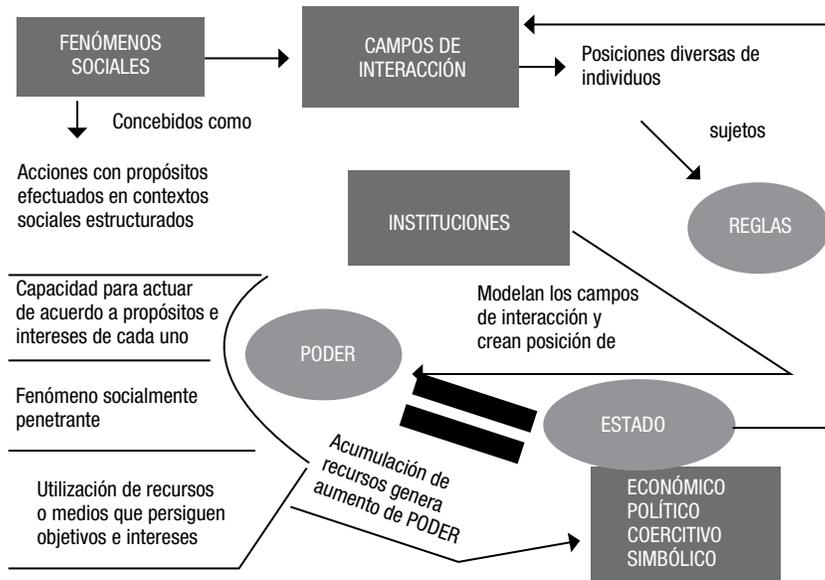
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Thompson 1998.

Al respecto, Bernardo Díaz (2007) observa que en América Latina esos cambios significativos han tenido lugar en los últimos 30 años con la aparición de nuevas extensiones tecnológicas de la comunicación y nuevos usos culturales derivados de la complejidad de los sistemas. Estos fenómenos crean campos de interacción donde individuos y reglas juegan papeles distintos. En

ese tenor, la producción de nuevas formas simbólicas y el perfeccionamiento de los medios técnicos permiten a las industrias mediáticas modelar esos campos de interacción y crear posiciones de poder económico, político, religioso y simbólico (Thompson; 1998). Véase el siguiente cuadro.



Cuadro 3. Acción, poder y comunicación



Fuente: Elaboración propia con información tomada de Thompson 1998.

A estas alturas, resulta difícil negar que las instituciones públicas dependan hoy día de la información electrónica y de las redes comunicacionales, más aún, asignan una cantidad importante de recursos a las actividades de información y comunicación, se desarrollan en la sociedad de la información (Melody: 1990). En suma, sus tareas están sujetas a los patrones que promueve esta nueva esfera.

Educación y cultura se transforman y, en este renglón, la influencia de los medios es determinante, pues "se han constituido en el transcurso de los últimos años, en actores insoslayables de ese proceso" (Wainberg: 2004). Sin embargo, no todo es bondad y belleza, existen, como en las obras literarias de Shakespeare, el esplendor y la tragedia. América Latina es una región de contrastes; culturas y tradiciones conviven en un ambiente nebuloso. El nuevo continente virtual, dice Díaz Nosty (2007), plantea serios cuestionamientos para el futuro, tales como:

- 1) Existencia de una pasividad constructiva, es decir, dependencia casi absoluta del exterior y de expresiones lingüísticas ajenas en materia de contenidos, lo que puede acarrear ineficacia en las estrategias de innovación, entre otras cosas.

- 2) Escenarios que no han resuelto los procesos de modernización sufrirán la tendencia hacia una marcada diferencia entre estratos acomodados que aprovecharán el desarrollo de la Sociedad de la Información y aquellos en los que las condiciones económicas y sociales aún no han sido atendidas.
- 3) Ausencias de estructuras públicas en el sector audiovisual y de políticas de comunicación eficaces, dificultan la superación del monocultivo narrativo de la telenovela.
- 4) Un periodismo avanzado gracias al desarrollo en el ámbito político y democrático; pero en México, Centroamérica y otras naciones del sur del continente se encuentran ocupados por el sensacionalismo de los diarios y de los noticieros de televisión.

En un estudio comparado con 14 instituciones, en Latinoamérica se encontró que la confianza ciudadana hacia la radio y televisión se ha incrementado; los periódicos se mantienen en séptimo lugar, mientras que la Iglesia ocupa el primer lugar, en tanto que los partidos se ubican en el último (Anuario de Medios: 2007). En ese marco se encuentra la sociedad mexicana en la primera década del siglo XXI.

De lo global a lo local, el impacto del lavado de dinero

El Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Activos (GAFI), creado en 1989 por el Grupo de los 7 países más industrializados, define el lavado de dinero como “el procesamiento de ingresos delictivos que tienen el fin de encubrir su origen ilegal”.

Manuel Castells (2001, 288), quien denomina el término como “blanqueo de dinero”, lo considera como la “madre de todos los delitos” pues afirma que en él se encuentra interconectado el mundo de las armas, la tecnología, los materiales radioactivos, las obras de arte, los seres y órganos humanos, los asesinos de alquiler, el contrabando de cualquier artículo rentable, que bien puede esquematizarse como en el siguiente cuadro.



FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de Castells (2001)



Esta actividad generalizada es también concebida por el autor como una “economía criminal”, la cual está vinculada con los mercados financieros globales. Es una “conexión perversa” que tiene su origen en grupos delictivos como la *Cosa Nostra* siciliana, la mafia estadounidense, los cárteles colombianos y mexicanos, las redes criminales nigerianas, que aparece también en la región asiática con los *yakusas* japoneses y las *tríadas* chinas, que se desarrolla de igual forma con las mafias rusas cuyo auge se encuentra al final de la era bipolar y que convive con los traficantes de heroína turcos y con las cuadrillas armadas de Jamaica (Castells, 2001, 199).

En este contexto, se ha argumentado que a nivel mundial, los costos económicos causados por esta actividad ilícita son elevados. En la Conferencia de 1994 de las Naciones Unidas sobre el Crimen Organizado Global se afirmó que el tráfico global de drogas ascendía a 500 mil millones de dólares anuales. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional en 1999 registró operaciones ilícitas que iban de 500 mil millones de dólares a 1.5 billones de dólares anuales, cifra que para ese momento representaba el 5% del PIB mundial.

En un informe reciente, el Director Ejecutivo de la UNODC, Antonio María Costa, reconoció que “la delincuencia organizada se ha globalizado convirtiéndose en una de las primeras potencias económicas y armadas del mundo” (UNODOC/junio/2010).

Los esfuerzos por erradicar la delincuencia organizada no han disminuido. Por estas razones la ONU ha impulsado desde 1988 distintas estrategias con el propósito de integrar a los países en un cuerpo sólido, que ataque legalmente a las organizaciones especializadas en el lavado de dinero.

La primera medida impulsada por Naciones Unidas tuvo lugar en la Convención de Viena (1988) contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Desde ese evento se creó la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) como el área responsable de atender este problema global.

Dos años más tarde, en 1990, la GAFI (2003) diseñó cuarenta recomendaciones “como una iniciativa para combatir el mal uso del sistema financiero por los lavadores del dinero de la droga”. Para 1996, se convirtieron en sistema estándar asimilando en más de 130 países.

En 1997 la UNODC implementó el Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero determinado por la Naciones Unidas, cuyo objetivo consiste en fortalecer la capacidad de los estados miembro a que apliquen medidas contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo. Organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han reconocido las recomendaciones diseñadas por el GAFI y los esfuerzos realizados por la UNODC.

El espacio local ¿De qué color se pinta México?

Tomando en cuenta el esquema social expuesto líneas arriba, en México el panorama no es nada loable. La sociedad mexicana atraviesa por una fuerte etapa nebulosa. El crimen organizado poco a poco se ha extendido a lo largo de la República. Los estados del norte y del centro se encuentran entre los más afectados. Son puntos en los que la vida cotidiana ha sido alterada por la presencia del crimen organizado.

La lucha permanente por el dominio territorial genera alarma social, a grado tal de provocar parálisis laboral e incertidumbre colectiva en entidades como Tamaulipas y Morelos. La industria del secuestro, el narcotráfico y los asesinos de alquiler figuran entre las actividades delictivas que revelan el rostro del México rojo.

El diagnóstico presentado por la PGR expone el cuadro más crítico de la situación actual, las manifestaciones del crimen organizado global están brotando en el contexto local pues, como lo señala la dependencia, existen condiciones para:

- Adquirir e importar ilícitamente decenas de miles de armas de fuego y millones de municiones de alto poder.
- Corromper y cooptar servidores públicos, para ponerlos a su servicio.

- Comprar materia prima, precursores químicos y estupefacientes.
- Adquirir sofisticados vehículos terrestres, aéreos y marítimos, equipos de comunicación, sistemas informáticos.
- Reclutar jóvenes como sicarios, vendedores y contrabandistas de dinero, así como para comprar lealtades de pandillas y de otros grupos de delincuentes dedicados a actividades tan diversas como la extorsión, el terrorismo, el secuestro, el robo, el tráfico de indocumentados y la trata de personas.
- Contratar los servicios de profesionistas para mantener la seguridad de sus comunicaciones y para ocultar el origen de sus ilícitas ganancias.

Por su parte, en un análisis financiero reciente, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010) ilustra la problemática que representa el lavado de dinero anualmente. Si tomamos en cuenta los datos que aporta la UIF y los relacionamos con el presupuesto anual de egresos de la federación (PEF), observaremos que las operaciones ilícitas tienen un impacto considerable en la política presupuestaria federal, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 1. Reportes de Inteligencia (RI's) Emitidos por la UIF

Año	A PGR	% PEF	A SAT	% PEF
2007	\$11.020.000.000	0,49%	\$83.039.000.000	3,67%
2008	\$16.457.000.000	0,64%	\$75.065.000.000	2,92%
2009	\$26.950.000.000	0,95%	\$1.709.691.000.000	60,06%
2010	\$20.962.000.000	0,66%	\$261.495.000.000	8,23%

FUENTE: Elaboración propia con información de la SHyCP-2010 y presupuestos de Egresos de la Federación anuales.

Como puede distinguirse, el caso más significativo fue el reporte emitido al SAT en 2009, pues la industria del lavado de dinero representó un 60 por ciento respecto al presupuesto de egresos anual. Ciertamente, en esa proporción, el problema ha disminuido en lo que va del presente año. Sin embargo, el caso continúa manifestándose como lo señala la PGR, pues "se han sofisticado las operaciones que llevan a cabo las organizaciones criminales para lavar o blanquear sus ganancias ilícitas. Asimismo, se ha modificado el perfil de los operadores financieros dedicados a este delito".

Es ante estas circunstancias en las que cobra importancia la propuesta presidencial enviada sobre este tema al Congreso federal. La atención de este asunto no es novedosa, se ha estado planteando desde el período 1997-2000. Sin embargo, ha faltado voluntad de parte del legislador para asumir el asunto con mayor seriedad.

Los grupos parlamentarios deben distinguir que aparte del daño económico que la industria del lavado

de dinero ocasiona a las finanzas e instituciones públicas y por la corrupción implícita que esto deriva, el perjuicio más grave es el social. La globalización del crimen organizado se incrementa y las barreras legales de los estados se están quedando rezagadas ante ese avance.

Consideraciones finales

El mundo globalizado presenta serios desafíos en las distintas esferas sociales económicas, políticas, culturales y ambientales. Asimismo, el desarrollo de las tecnologías de la información se observa como un medio fundamental para el desarrollo de la sociedad. Los gobiernos en los estados tratan de apropiarse de estas tecnologías para caminar en paralelo.

Sin embargo, la sombra del crimen organizado continúa manifestándose en el contexto social global. Al mostrarse en el ámbito local, sus efectos son desestabilizadores. El caso del lavado de dinero –que involucra

toda clase de acciones delictivas— implica para los aparatos del Estado un esfuerzo permanente y exige el diseño de esquemas de colaboración internacional a fin de poder contener sus efectos.

En el terreno social, la vida cotidiana se observa alterada. De acuerdo a McQuail (1998, 435-455) pasamos de un concepto de sociedad modernista a un posmodernismo que debe ser atendido con sumo cuidado. Estamos ante el despertar de estructuras de control social y participación de partidos políticos, iglesia y familia. En un espacio que promueve modos de vida individualistas, consumistas y privatizados.

Como filosofía sociocultural, este posmodernismo se muestra opuesto a las nociones tradicionales de valores y creencias culturales fijas y jerárquicas. Es una etapa favorable a formas culturales superficiales que apelan a los sentidos más que a la razón. Es un momento en el que la cultura se distingue por su fugacidad, sus formas ilógicas, calidoscópicas, inventivas y hedonistas.

¿Qué hacer ante tales circunstancias? Atacar un problema social como el lavado de dinero, que involucra al crimen organizado en sus diferentes dimensiones, es un asunto que en el ámbito externo el Estado mexicano está obligado a atender de diversas formas; una de ellas puede ser mediante la promoción de pactos internacionales a fin de: a) Fortalecer los medios que permitan enfrentar el problema con mayor fuerza, b) Renovar y crear medidas legales efectivas que privilegien el castigo

a delinquentes comunes y de guante blanco para cerrar los flujos de productos de origen ilícito, c) Mejorar las estrategias entre los países de la región.

En lo interno, requiere la colaboración del conjunto de actores sociales e instituciones políticas. En este caso, es fundamental que el Estado replantee las funciones que toca desempeñar a sus órganos y dependencias. En el contexto cultural, ante la discusión sobre el surgimiento de nuevas costumbres y valores, se incrementa la necesidad de valorar los contenidos que dan sustento al sistema educativo nacional. Este es un escenario en el que padres de familia, profesores y autoridades educativas deben entrar en una relación permanente y directa a fin de crear proyectos alternativos de orientación educativa que permitan fortalecer principios y valores sociales, de modo que eviten vulnerar el futuro de las nuevas generaciones.

Los planes y programas de estudio en la educación básica deben orientarse a dar mayor solidez a las estructuras culturales —costumbres y tradiciones— y científicas que impidan que las nuevas formas superficiales destruyan las raíces de los mexicanos. En este sentido, una nueva visión educativa deberá estar acompañada por el reforzamiento del terreno académico e intelectual, pues es necesario que desde ahí se tome en cuenta una de las propuestas hechas por Beck cuando señala que es necesario replantear en términos teóricos el fenómeno de la globalización.

Bibliografía

- Díaz Nosty, Bernardo (2007). "El nuevo continente Virtual" en *Anuario de Medios. Tendencias 07, Medios de comunicación*. El escenario iberoamericano. Fundación Telefónica-Ed. Ariel, Barcelona, 2007.
- Beck, Ulrich (2002). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Ed. Paidós, Barcelona.
- Castells, Manuel (2001). *La Era de la Información. Economía Sociedad y Cultura*. Ed. Siglo XXI, México. (tres tomos)
- De la Luz Núñez Camacho, María (2008). *El fenómeno de lavado de dinero en México*. Ed. Porrúa-UNAM, México.
- Gullén R. Arturo (2007). *Mito y realidad de la globalización*. Ed. Porrúa-UAM-I, México.
- PGR. "Diagnóstico y Problemática", presentado en el Seminario *El Combate al Lavado de Dinero*, organizado por el Senado de la República, en la LXI Legislatura Federal, México 2010.
- Salinas Figueredo, Darío y Edgar Jiménez Cabrera. Coords. (2003). *Gobernabilidad y globalización*. Ed. Gernika, México.
- Stiglitz, Joseph E. (2003). *El malestar en la globalización*. Ed. Taurus, México.
- Thompson, John (1998). *Los media y la modernidad. Una teoría social de los medios de comunicación*. Ed. Paidós, Barcelona.
- Wainberg, Fernando (2004). *Medios de comunicación y política en América Latina. Tendencias de una relación compleja*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Buenos Aires.
- Wallerstein, Immanuel (2003). *Después del liberalismo*. Ed. Siglo XXI-UNAM, 5ª ed., México.
- Documentos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y de la ONU
- OCDE (2000). La lucha contra el soborno y la corrupción.
- ONU. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Declaración Política y Plan de Acción contra el Blanqueo de Dinero.
- Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada.
- El Blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo: la respuesta de las Naciones Unidas.



Seminario Internacional sobre el Marco Jurídico de los Partidos Políticos

Octubre 14 y 15 de 2010

Seminario Internacional sobre el Marco Jurídico de los Partidos Políticos*

* Colaboración de las tres Direcciones Generales de Estudios Legislativos y de la Secretaría Técnica, del IBD.

Durante los días 14 y 15 de octubre de 2010, se llevó a cabo en el Senado de la República el Seminario Internacional sobre el Marco Jurídico de los Partidos Políticos, convocado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El acto contó con la participación de legisladores mexicanos así como con académicos de diferentes países, quienes debatieron temas centrales como la posibilidad de una ley de partidos. Dichos temas se integraron en las siguientes mesas:

- Inauguración: El Marco Jurídico de los Partidos Políticos
- Conferencia magistral: La Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina
- Mesa I: Hacia una Ley de Partidos Políticos
- Mesa II: Partidos y Sistema de Partidos
- Mesa III: Democracia Interna y Derechos Políticos
- Mesa IV: Condiciones de la Competencia
- Mesa V: Control de la Legalidad en la Vida de los Partidos Políticos

Inauguración: El Marco Jurídico de los Partidos Políticos

El seminario de referencia se presentó como un espacio para el diálogo, el consenso y la percepción de lo que pueda responder a la pregunta: ¿cuál es el camino para consolidar el marco jurídico que los partidos políticos necesitan? Derivado de este cuestionamiento, se pretende identificar con claridad y diagnosticar la ruta que se tiene que seguir en los ejes de la democracia, de la apertura, de la transparencia, pero sobre todo del respeto de los derechos políticos de los militantes sobre el cual se repiense legislativa y normativamente el diseño de los partidos políticos

Al respecto, el senador Pedro Joaquín Coldwell, en representación del senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, presidente del Senado de la República, señaló que los partidos políticos “son las herramientas ineludibles de que disponemos para el ejercicio de la política y para organizar con alguna forma de democracia a la sociedad”. Sin embargo, se reconoce que habitualmente están sometidos a rigurosos cuestionamientos por parte de la opinión pública.

Asimismo, enfatizó la urgente demanda por lograr que los partidos políticos sean más representativos de la sociedad para que transmitan el sentir de los ciudadanos; de hacer que los partidos sean más democráticos en sus órganos internos y reflejen, en el nombramiento de sus dirigentes y de sus candidatos, el interés legítimo de las bases, así como buscar de qué manera se pueden proteger los derechos políticos de los militantes sin lesionar la autonomía de los partidos, pero manteniendo la independencia de éstos con respecto de la influencia de los llamados “poderes de los partidos”.

Por su parte, la Dra. Soledad Loaeza, del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, destacó que uno de los grandes objetivos de IIDEA –y que se encuentran sumamente relacionados con el seminario– es crear espacios de diálogo entre diferentes experiencias por parte de los actores políticos, no solamente internacionales, sino también nacionales. En este contexto, la Dra. Loaeza valoró la implementación de la Carta Democrática Interamericana, misma que fue adoptada en 2001 y que hoy día es un referente indispensable para el diseño de instituciones democráticas, dado que apoyan el buen funcionamiento de estas instituciones, ofreciendo una perspectiva comparativa que siempre es muy útil para el diseño de nuevos marcos jurídicos o simplemente para el diseño de nuevas instituciones o para los ajustes que a veces son necesarios.

Este debate también fue abordado por el Dr. Lorenzo Córdova, quien en su discurso señaló que el marco jurídico de los partidos políticos constituye un aspecto fundamental en el obligado replanteamiento del diseño institucional de la convivencia democrática para encaminar a la sociedad hacia una consolidación de su democracia con pleno respeto del pluralismo y de la convivencia pacífica.

En su calidad de presidente del Instituto Belisario Domínguez, el senador Carlos Navarrete señaló la importancia de tener sobre la mesa experiencias del régimen de partidos políticos en América Latina. Asimismo, coincidió en que hoy día prevalece un alejamiento de los electores a las urnas, hay cada día más elecciones competidas con un menor grado de participación de los electores, y un permanente cuestionamiento a la legitimidad de los gobiernos que están al frente de los estados y del país mismo.

Puntualizó que con las aportaciones de los expertos a este Seminario sobre el Marco Jurídico de los Partidos Políticos, se podrá determinar en consenso si el Senado impulsa una nueva ley de partidos políticos en México, misma que le dé certidumbre a militantes y dirigentes, que transparente su funcionamiento, que democratice su toma de decisiones, que haga que los partidos, pese al bajo nivel de aprobación que tienen en México, hagan un esfuerzo de renovación para hacerse más atractivos a los electores y más útiles a una democracia mexicana.

Finalmente, el senador José González Morfín subrayó que, a pesar de los grandes esfuerzos que se han realizado para la consolidación de una democracia efectiva y el inicio de la vida política, no se puede ignorar que el avance conseguido no ha resultado suficiente en opinión de la sociedad, siendo las ciudadanas y los



ciudadanos los que nos están exigiendo más y mejor democracia. Por tal motivo consideró que hoy todas las fuerzas políticas tienen la obligación de escuchar las voces descontentas y responder con acciones concretas para mejorar la calidad de nuestra democracia y para profundizar su impacto en la vida de los mexicanos. Lo que los ciudadanos quieren es mayor responsabilidad y compromiso de los actores y los partidos políticos. Exigen mayor transparencia y rendición de cuentas, nos demandan una renovación de gran envergadura a nuestro sistema democrático a través de una reforma política que integre sus demandas y propuestas, concluyó.

Conferencia magistral sobre “La Regulación Jurídica de los Partidos políticos en América Latina”

Durante la conferencia magistral impartida por el doctor Daniel Zovatto se presentó el marco de regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina a nivel comparado en 18 países de la región, en lo que a lo largo de su exposición denominó como el proceso de la tercera ola democrática, que va entre 1978 y el año 2009.

Asimismo, desarrolló una serie de reflexiones sobre cómo, frente a la crisis de representación, en muchos casos, en lugar de atacar a fondo el problema de cómo fortalecer a los partidos políticos, institucionalizarlos, democratizarlos, se le da una solución a la crisis con medidas políticas.

Por otra parte, señaló la importancia de la regulación jurídica de los partidos políticos para la vida y funcionamiento de los mismos, pero también para la calidad de la política y de la democracia. Asimismo, analizó los temas de financiamiento, cuotas de género, candidaturas independientes, alianzas y transfuguismo, entre otros.

Finalmente, concluyó que no es posible tener instituciones y políticas de mejor calidad si no se fortalece, democratiza, profesionaliza e institucionaliza a los partidos políticos, además de mejorar la calidad de sus dirigentes.

Mesa I: Hacia una nueva ley de partidos políticos

En esta mesa se analizó de manera primordial el tema de la creación de una ley de partidos políticos que democratice su vida interna, transparente su funcionamiento y haga efectiva la definición constitucional de que son instituciones de interés público.

Los senadores de los distintos partidos dieron sus propuestas sobre el particular, aunque la mayoría se desvió del tema y usó el espacio para realizar posicionamientos políticos o bien para expresar sus diferencias con otros partidos. Dentro de los temas que se trataron se destacaron los siguientes: el registro de partidos políticos, las coaliciones y las alianzas, la transparencia y la rendición de cuentas, el reparto más equitativo de los recursos entre los partidos y las candidaturas independientes.

En resumen, se busca una ley de partidos en la que se privilegie la transparencia, se privilegie la democracia interna y se busque, fundamentalmente, encontrar mecanismos de participación ciudadana.

Mesa II. Partidos y Sistema de Partidos

Durante la mesa, integrada por los especialistas Dr. Rubén Hernández Valle (Costa Rica), Dr. Erasmo Pinilla (Panamá) y Dr. Lorenzo Córdova (México), moderados por el sen. Graco Ramírez, expusieron sus comentarios en torno a tres aspectos de importancia: 1) naturaleza, fines y objetivos, 2) prerrogativas, y 3) instituciones y mecanismos de control de la legalidad.

Respecto de la naturaleza, fines y objetivos, hubo plena coincidencia sobre la facultad de los partidos políticos a participar en los procesos electorales de presidente, diputados y regidores municipales, interviniendo de manera indirecta en el ejercicio de los cargos gubernamentales; están obligados a acatar la constitución política y las leyes, respetando las demás tendencias ideológicas y la voluntad de sus miembros, respetando el principio de igualdad de género al elegir a sus estructuras partidarias y en la designación de candidatos. Garantizar la plena publicidad de la información contable y financiera en su página de Internet y mensualmente entregarla al órgano electoral. Renovar periódicamente sus cuadros directivos. Establecer mecanismos en sus estatutos, tanto para garantizar la participación de la juventud, como una legítima defensa de sus militantes en los procesos sancionatorios incluyendo una segunda instancia.

En relación al tema de las prerrogativas, se estableció que los partidos políticos son autónomos e independientes y no pueden ser intervenidos por ningún órgano o dependencia del estado, sólo por el Tribunal Electoral respecto del manejo del financiamiento público.

En cuanto a las instituciones y mecanismos de control de la legalidad, se mencionó la importancia que reviste el actuar del Tribunal Electoral ya que, de conformidad con sus disposiciones constitucionales, interpreta y aplica la ley electoral, vigila y, en el caso de Panamá, fiscaliza la inscripción de hechos vitales de defunción, naturalizaciones, etc., y demás relacionados con el estado civil de las personas, la expedición de

la cédula de identidad personal, las fases del proceso electoral y crea el padrón electoral, esto es: reúne en una sola lo que en otros países se encuentra en dos o más instituciones.

Es conveniente resaltar que el Dr. Lorenzo Córdova precisó que, respecto de la expedición de la ley de partidos es una posible ruta para oxigenar el sistema de partidos que ahora existe. Se puede observar que en nuestro país se cuenta con un régimen jurídico constitucional y legal bastante amplio, que refiere a la regulación de los partidos políticos, y en estricto sentido no tuviéramos necesidad de una ley que los regule.

Sin embargo, si lo que se pretende es crear una ley de partidos para simplemente transpolar los 86 artículos que están en el Cofipe, sería, dijo, desaprovechar una buena oportunidad para reforzar el sistema de partidos al menos en los siguientes puntos: democracia interna, respeto a los derechos de la militancia, fortalecer la lógica de legalidad interna, fomentar el fortalecimiento ideológico que debe naturalmente articular la existencia y funcionamiento de un partido político, propiciar una mejor rendición de cuentas, implementar mecanismos eficaces de justicia intrapartidista y fortalecer la transparencia, que son temas ya presentes, pero si la ley de partidos nos permite reforzar lo que ya se tiene, me parece, añadió, que podríamos aprovechar ese buen ánimo para efectivamente oxigenar, fortalecer y reivindicar ante la opinión pública a los partidos políticos.

Mesa III: Democracia Interna y Derechos Políticos

La mesa empezó con la participación del Dr. Augusto Hernández, de Colombia, quien habló de la creación de movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, candidaturas independientes, todas estas nuevas figuras que con la reforma pasan a formar parte de la vida política de ese país. Asimismo, comentó los principios que deben regir a los partidos políticos, no en su opinión son los de transparencia, de objetividad, de moralidad, de equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Por su parte, el Dr. Wilfredo Penco, de Uruguay, señaló que los partidos políticos son en su país las únicas asociaciones que tiene legitimación para participar en la elección de autoridades de gobierno, ya que no se admite el registro de candidaturas independientes. Desde su punto de vista, las denominadas candidaturas independientes vulnerarían el sistema de partidos políticos, no se adaptan a la idiosincrasia política uruguaya, y en el caso hipotético de que fueran admitidas, darían lugar a una situación de inequidad que contraviene principios constitucionales.

Finalmente, el Mtro. Andrés Lajous Loaeza, del CIDE, comentó que en México democratizaríamos a los partidos políticos que hoy existen si les metemos mayor competencia en las boletas, con bajos requisitos para la formación de partidos y con candidaturas independientes, quitando los requisitos de presencia territorial en la formación de partidos y dejando abierta la posibilidad de que los partidos locales compitan en elecciones federales, con la alternativa de que haya reelección legislativa y municipal indefinida, y con el cambio de listas cerradas de representación proporcional a listas abiertas.



Mesa IV: Condiciones de la Competencia

El Dr. Torcuato Jardim (Brasil), el Dr. Fernando Tuesta (Perú) y el Dr. Ciro Murayama (México), moderados por el sen. Alejandro Zapata Perogordo, abordaron el tema que se denominó “Las Condiciones de la Competencia”. Las exposiciones tuvieron como hilo conductor tres aspectos fundamentales: el financiamiento, la fiscalización, acceso a los medios de comunicación y las precampañas.

Sobre el tema de financiamiento, los ponentes realizaron una breve descripción de los mecanismos y los criterios que hay en sus respectivos países para realizar el financiamiento a los partidos políticos. Sin embargo, todos coincidieron en que, pese a la normatividad existente, este tema es la “caja negra” de los partidos políticos, por lo que se expuso el conjunto de sanciones posibles en cada contexto a fin de lograr la fiscalización de los recursos y con ello hacer que los partidos políticos entreguen cuentas claras respecto de cómo ejercen sus gastos.

En materia de fiscalización de los recursos, los ponentes señalaron que éste es un asunto que se enfrenta al problema de falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de los partidos, situación que se vuelve más compleja a nivel de los partidos locales, donde las autoridades electorales no cuentan con la misma infraestructura para dar seguimiento a este tema tan delicado.

En lo relativo al aspecto del acceso a medios por parte de los partidos políticos, se señaló que, en todos los casos, este es un derecho garantizado en las constituciones de cada uno de los países presentes en la mesa. Generalmente existe un acceso diferenciado respecto de las épocas electorales de las no electorales y un sistema de financiamiento para el acceso a medios interpretado a través de criterios de proporcionalidad, de acuerdo con los resultados de la elección previa.

Finalmente, respecto del tema de las precampañas, en el caso brasileño y peruano, se expuso que no existe regulación alguna sobre el punto. En el caso mexicano, el Dr. Murayama expuso que no es punible que un político haga público su deseo por competir por un espacio público, sí lo es el mal uso de recursos económicos pa-

ra tomar ventajas indebidas de cara a la competencia electoral.

Mesa V: Control de la legalidad en la vida de los partidos políticos

El Dr. Jorge Lazarte (Bolivia), el Dr. Alejandro Tulio (Argentina) y el Dr. Raúl Ávila (IIDEA), moderados por el Dr. Daniel Barceló, fueron los encargados de abordar el tema del control de la legalidad en la vida de los partidos políticos. Las ponencias giraron en torno a tres aspectos fundamentales: el régimen sancionador de su país, cómo se construye la justicia partidaria y en tercer término, instituciones y mecanismos de control de la legalidad.

Cualquier ley establece límites y quien los transgrede debe ser sancionado. En el caso de Bolivia existen sanciones pecuniarias, por ejemplo para los que no rinden cuentas en debida forma de los recursos que han recibido; sanciones administrativas como que los partidos pierdan el reconocimiento jurídico, y sanciones penales. La ley por sí misma es incapaz de asegurar su propio cumplimiento, por lo que debe existir una institución encargada de hacerla cumplir. El Dr. Alejandro Tulio defiende que el régimen sancionatorio general tiene que diferenciar faltas, infracciones y delitos, los cuales no deben distinguirse por el monto de la pena sino por el bien jurídico protegido, cuanto mayor sea la jerarquía del bien jurídico protegido, distinta debe ser la ubicación y la denominación de la consecuencia de la conducta.

Por otra parte, los ponentes coincidieron en la necesidad de que exista justicia dentro de cada partido, pero no solamente legislación al respecto, sino que los responsables de hacerla cumplir lo hagan.

Finalmente, respecto del tema de las instituciones y mecanismos de control de la legalidad, se menciona la importancia de que los miembros gocen de credibilidad, de tal modo que el militante acuda sin pensar que los dirigentes partidistas sean los que dictan la resolución. Un problema que se puede suscitar es la tendencia de los operadores de justicia a no ser demasiado estrictos en el cumplimiento de la ley para no enturbiar sus relaciones con los partidos políticos, de los cuales a veces depende su nombramiento.





Jorge Márquez Muñoz¹

Los Empresarios y la Democracia*

Introducción

En los últimos cien años la relación entre el gobierno y las grandes corporaciones mexicanas ha oscilado del dominio estatal, bien aceptado por éstas, al enfrentamiento, que hizo a los empresarios reorganizarse y finalmente acometer para tomar el poder.

El primer momento comenzó en 1917 “cuando el sector empresarial mexicano” acordó con Venustiano Carranza una política de colaboración entre la Confederación de Cámaras Industriales y la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio [...] y el gobierno”.² La Asociación Patronal de la República Mexicana (1929), la Cámara de la Industria de Transformación (1941) desde su fundación, siguieron la misma tónica de cooperación.

Los empresarios no tenían que exigir pues apenas existían. Por el contrario, no había más que gratitud hacia el gobierno porque éste se esforzaba por fortalecer el desarrollo industrial. Además, la alianza empresarios-gobierno dio buenos resultados y en el periodo 1940-1970 el PIB creció 6 % anual. La clave del desarrollo que estimulaba la inversión nacional y extranjera fue una estrategia basada en la política proteccionista, las exenciones fiscales, los insumos baratos y los altos aranceles. Así, tras las tres décadas del milagro mexicano, los empresarios “aceptaron el compromiso tácito de no invertir en la política partidaria”.³

La descomposición social iniciada con la represión de los años sesenta cristalizó en la formación de grupos guerrilleros. Ante el temor de la inestabilidad, Luis Echeverría intentó controlar, en ocasiones usando la re-

presión abierta, a todos los sectores. Pero el empresariado era ya bastante rico y poderoso. López Portillo se encontró con que las “altas finanzas” mexicanas no solamente ya no seguían “la línea” del gobierno sino que, incluso, lo desafiaban abiertamente.

Al final del sexenio del presidente López Portillo, tras la nacionalización de la banca, parecía que el gobierno volvía a tomar las riendas en medio de la crisis financiera. Pero de inmediato llegaron los tecnócratas, un grupo de políticos que pensaba que, por el contrario, el gobierno debía achicarse y los empresarios debían tomar el poder.

El Consejo Coordinador Empresarial, fundado en 1975 por algunos de los más prominentes hombres de negocios, surgió como respuesta organizativa ante los embates del Ejecutivo. Era un Consejo sin reconocimiento del gobierno, a quien le había declarado una guerra silenciosa. No obstante, el presidente Miguel de la Madrid, en el año de 1987, decidió reconocer oficialmente a dicho órgano.⁴

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari ya no había ninguna duda: el empresariado era el sector privilegiado. En su presión para aprobar políticas, firmar tratados, conseguir beneficios fiscales y en su influencia en las campañas de los partidos políticos, podemos ver la fuerza de los empresarios mexicanos.

La democracia y el mercado están relacionados con el individualismo, la defensa de los derechos del hombre, los límites del Estado y la salvaguarda de la propiedad. Y en la teoría política moderna, justo la primera propiedad de la que un hombre libre disfruta es la de su propia vida y por lo tanto, la de su libertad;⁵ es el paso descrito por diversos autores como la transición de “súbditos a ciudadanos”. El binomio propiedad-libertad suele estar

¹ Profesor de la FCPyS, UNAM, Dr. en Ciencia Política, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Miembro de la Junta de Gobierno del Colegio de Veracruz.

² Puga, Cristina, *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, FCPS, UNAM, Porrúa, 2004, p. 45.

³ *Ibid.*, p. 47.

⁴ *Ibid.*, p. 49.

⁵ Goldwin, Robert, “John Locke (1632-1704)”, Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, *Historia de la filosofía política*, trad. L. García Urriza, D. Luz Sánchez y J. J. Utrilla. México, FCE, 1993 (1ª ed. en inglés, 1963), pp. 453 y sigs.

tan estrechamente vinculado como lo está el binomio mercado-democracia liberal.⁶ No es extraño, por lo tanto, que América Latina, y especialmente México, hayan consolidado su democracia y liberalizado su economía al mismo tiempo.

Al parecer, la tardía liberalización de la política y la economía en América Latina ha sido bien recibida. Los últimos informes de la Ewing Marion Kauffman Foundation⁷ y de la Global Entrepreneurship Monitor,⁸ demuestran que son los latinos quienes tienen más interés por los negocios y desarrollan la mayor actividad empresarial en Estados Unidos. Hay autores que sostienen que la esencia del mexicano contemporáneo está en ser un empresario. Gabriel Zaid escribe al respecto:

La cultura administrativa dominante (en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las grandes empresas y grandes sindicatos, las universidades y los medios) ignora la vocación empresarial, porque no encaja en su visión del mundo. Su modelo mental no es la creación de empresas que empleen a otros, sino la búsqueda de empleos maravillosos en empresas o instituciones creadas por otros [...]. México es un país de empresarios oprimidos por asalariados privilegiados.⁹

No es la primera ocasión que la situación se plantea. De hecho, desde que el Partido Acción Nacional ganó la Presidencia en el año 2000, la idea de que el mexicano lleva un empresario debajo de la piel, se convirtió en discurso oficial y cada vez más, en realidad. El debate que a principios de los 90 tuvo lugar entre Gustavo Esteva y el peruano Hernando de Soto acerca de si el mexicano gustaba más de una vida al margen del mercado o bien, centrada en el mercado, es otro precedente del asunto.¹⁰

Si hablamos del triunfo del mercado sobre las formas vernáculas y estatales en cuanto organización social y método de satisfacción de las necesidades, a la vez no debemos dejar de notar el triunfo del mercado informal sobre el regular. Más de la mitad de los empleos en México se encuentran en el sector informal. Según el Banco Mundial éste es el motivo por el cual el país tiene bajos índices de productividad e impuestos precarios.¹¹

Los intentos por alinear institucionalmente a los informales han tenido poco efecto. El entusiasmo que generó el modelo Muhammad Yunus, creador del Grameen Bank de Bangladesh,¹² de la promoción de microcréditos, tuvo poco efecto entre los informales mexicanos. Los microcréditos del gobierno han resultado sumamente caros y con pocas garantías legales.¹³ Al mismo tiempo,

⁶ Cfr. C. B. MacPherson, *La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke*, trad. J. R. Capella, Barcelona, Fontanela, 1979 (1ª ed. en inglés, 1962), p. 173.

⁷ Disponible en www.kauffman.org.

⁸ Disponible en www.gemconsortium.org.

⁹ Zaid, Gabriel, "Mexicanos emprendedores", *Reforma*, México, 25 de febrero de 2007.

¹⁰ El suplemento catorcena del periódico *El Nacional*, llamado *Opciones*, dedicó un número a dicho debate. Cfr. *Opciones*, No. 8, jueves 30 de abril de 1992.

¹¹ Cfr. "The joy of informality", *Economist*, 11/18/2006, Vol. 381, Issue 8504.

¹² Cfr. "Macro credit", *Economist*, 10/21/2006, Vol. 381.

¹³ Cfr. Cabrera, Gabriela, "Aprovecha banca microcréditos", *Reforma*, México, 27 de febrero de 2007.

han surgido gran cantidad de esquemas al margen del Estado que ofrecen préstamos a los pobres, muchos de ellos también pertenecientes a la economía informal. Incluso en Estados Unidos se ha planteado la idea de impulsar los créditos para mexicanos y con ello disminuir la emigración a Norteamérica.¹⁴

Pero, cabe preguntarse ¿Son compatibles la democracia y el capitalismo?

Mientras en la primera cada ciudadano es un voto, en el segundo, el que paga manda; mientras los partidos políticos rinden cuentas a la ciudadanía, la responsabilidad de las empresas suele escamotearse en trampas legales. Asimismo, existe una promesa fundamental propia de la democracia y el capitalismo: la movilidad social. Ni el sistema político ni el mercado permiten tanta movilidad como prometen;¹⁵ no obstante, el sistema político es un poco menos imperfecto en esta promesa, pues las empresas son sumamente cerradas.

El que paga manda. La democratización se ha desplegado como estrategia política para evitar la guerra entre las facciones (i.e. la Revolución Inglesa), como medio de contención de los impulsos de los pobres (i.e. las reformas de los siglos XIX y XX, para la extensión del voto que incluyeron a la clase obrera). Por ello, en tanto sistema político, la democracia ofrece una alternativa a la anarquía, civiliza la competencia y canaliza pacíficamente los conflictos permitiendo que exista más de una élite. El capitalismo surgió de manera muy distinta. En lugar de atemperar las pasiones, atenuar los conflictos, el capitalismo moldeó el carácter de la sociedad volviéndola competitiva y ambiciosa.¹⁶

En México habitan 11 de los 25 individuos más ricos de América Latina, que poseen una riqueza sumada de más del 12% del PIB de México. Carlos Slim tiene una fortuna, él solo, que equivale al 7%.¹⁷ Los activos de sus negocios son casi idénticos al gasto programado del presupuesto del gobierno federal. Por debajo de estos multimillonarios están otros tantos millonarios: a nivel mundial hay casi 90 millones de individuos cuyas fortunas superan el millón de dólares.¹⁸ ¿No pueden acaso estos multimillonarios comprar a los políticos? ¿no pueden pagarles sus campañas? ¿o bien ¿pagarse a ellos mismos sus campañas? La igualdad política queda entonces también mermada a raíz de la desigualdad

¹⁴ Cfr. "U.S. could reduce illegal immigration by thinking small: Our view: Direct more foreign-aid funds to microcredit organizations in Mexico", *Arizona Daily Star*, Tucson, Arizona, 3 de noviembre de 2006.

¹⁵ Como ya había escrito con suma claridad Jean Baudrillard en 1972, a propósito de las sociedades modernas: "los individuos esperan porque saben que pueden esperar; no esperan demasiado porque saben que esta sociedad le opondrá [...] barreras infranqueables a una ascensión libre; esperan sin embargo, más de lo que deben, porque viven también de la ideología difusa de la movilidad". *Crítica de la economía política del signo*, trad. A. Garzón, México, Siglo XXI, 1975 (1ª ed. en francés, 1972), pp. 16-17.

¹⁶ Albert Hirschman analiza la gradual transformación de una mentalidad tradicional que condenaba la ambición y el lucro, a una moderna, que exalta las bondades de los otrora vicios. Cfr. *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo*, trad. Joan Solé, Barcelona, Península, 1999 (1ª ed. en inglés, 1979).

¹⁷ Cfr. "Mexico's Slim, No. 2 in Fat City", *The Washington Post*, abril 13 de 2007.

¹⁸ Cfr. Cardoso, Víctor, Zúñiga, Juan Antonio, "Más de 5% de la riqueza del país, en manos de 11 mexicanos", *La Jornada*, México, 18 de enero de 2005.



económica. En numerosas ocasiones se ha hecho notar la debilidad de nuestras instituciones electorales en materia de fiscalización de los recursos para las campañas¹⁹ ¿No es posible que sea ese hueco el que permite a los ricos controlar la política?

Transparencia cero. Cada vez que leo una historia del dinero me encuentro muy contento al revisar las primeras páginas. Todo parece muy claro y divertido. Uno se entera de las etimologías de palabras como dinero o pecuniario, o bien, de que los templarios, a pesar de sus santas intenciones, eran en el fondo unos simples banqueros. Pero cuando uno llega al capitalismo todo se complica. El dinero se hace cada vez más importante y al mismo tiempo, incomprensible.²⁰ Una simple afirmación, a propósito de la bolsa de valores, de Lord Maynard Keynes, me tranquiliza: “La especulación llega a ser la actividad que consiste en prever la psicología del mercado. El buen especulador es el que adivina mejor que la muchedumbre lo que ésta va a hacer”.²¹

¿Quién entiende a la economía? ¿Qué hace que valga el dinero? ¿Qué hace que valgan las acciones bursátiles? Algunos economistas tienen respuestas engañosamente sencillas a estas preguntas, pero en realidad, no se trata de principios del todo claros. El periodista, asombrado ante las respuestas de un especialista del Fondo Monetario Internacional, escribe:

La calderilla que usted lleva en el bolsillo de la americana es una cosa. En caso de que regente un almacén mayorista de verduras, las cifras en sus libros de contabilidad ya son otra cosa: capital. El grado siguiente de abstracción lo alcanza su dinero en la caja de ahorros de la esquina; se transforma en crédito. Y esta línea ascendente pasa por el banco financiero, etcétera, hasta llegar al banco emisor. En estas alturas estratosféricas, su dinero tangible se ha transformado ya en un ente rodeado de un misterio impenetrable. Aquí ya no se venden verduras; aquí se crea liquidez, se fijan tasas de descuento, se colocan reservas mínimas, se establecen objetivos de masa de dinero. El banco emisor crea nuestro dinero al tiempo, que lo controla.²²

Además de la falta de claridad en torno a las cuestiones propias de la economía y, sobre todo, de las fuentes del valor, el empresariado mexicano, al igual que el estadounidense, no tiene ningún interés en transparentar cierta información. El analista de las élites lo describe así:

La cuestión de quién controla realmente el capital accionario es difícil de responder incluso en Estados

Unidos, donde por ley se dispone de bastante información. Pero [...] la dificultad radica en descubrir a los *propietarios beneficiarios*, no sólo a los *accionistas de papel*, que con frecuencia son fideicomisos, consorcios o fundaciones controladas por familias empresarias.²³

El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, la agrupación empresarial más poderosa de nuestro país, es sumamente selectiva en su composición y tiene reuniones semisecretas; ni siquiera sus funciones son públicamente conocidas.

Apertura y movilidad cero. Roderic Al Camp demostró que en México la política sirve a los

mexicanos ambiciosos como un canal para acceder con mayor rapidez que cualquier grupo de liderazgo. [...] Un político de la élite del poder podría alcanzar un cargo elevado diez años antes que sus pares en otras categorías de liderazgo. [...] Los políticos, especialmente el grupo dominante desde 1988, es una generación fuera de sincronía con las demás élites, especialmente con los empresarios.²⁴

Que el de los empresarios sea un grupo cerrado se debe principalmente a que forman sus redes de relaciones, sobre todo, a partir del parentesco. La mayoría de los empresarios millonarios de México comenzaron su riqueza de una manera que nada tiene que ver con la democracia ni la meritocracia: la heredaron. Los empresarios generalmente duran mucho más tiempo, como tales, que los políticos como políticos.²⁵ Además de que casi todas las empresas se mantienen como propiedad familiar. Las pocas veces que los empresarios mexicanos incluyen a alguien ajeno a la familia, lo hacen para reclutar a otros gerentes o empresarios igualmente exitosos.

Vemos entonces que las corporaciones no valoran las normas democráticas; funcionan de acuerdo con un esquema elitista; los empresarios se convierten en una casta que se cierra y se organiza de manera semi clandestina ¿Por qué han de respetar las normas de la democracia en sus empresas? Y si eso les funciona ¿Qué nos hace pensar que en el terreno de la política se van a comportar democráticamente? El fenómeno inverso es más probable: que la política se convierta en un mercado y el gobierno en una corporación.

¹⁹ “Encuesta, desconfían de fiscalización”, *Reforma*, México, 6 de junio de 2007, en donde se revela que, mientras la mayoría de los mexicanos tiene plena confianza en el Instituto Federal Electoral para organizar elecciones, tiene, por el contrario, una enorme desconfianza respecto a Instituto, en cuanto a su función de fiscalizar recursos.

²⁰ Cfr. Weatherford, Jack, *La historia del dinero. De la piedra arenisca al ciberespacio*, trad. J. Collyer, México, Andrés Bello, 1998 (1ª ed. en inglés, 1997); y Buchan, James, *Frozen Desire. The Meaning of Money*, Nueva York, Farrar Straus Giroux, 1997.

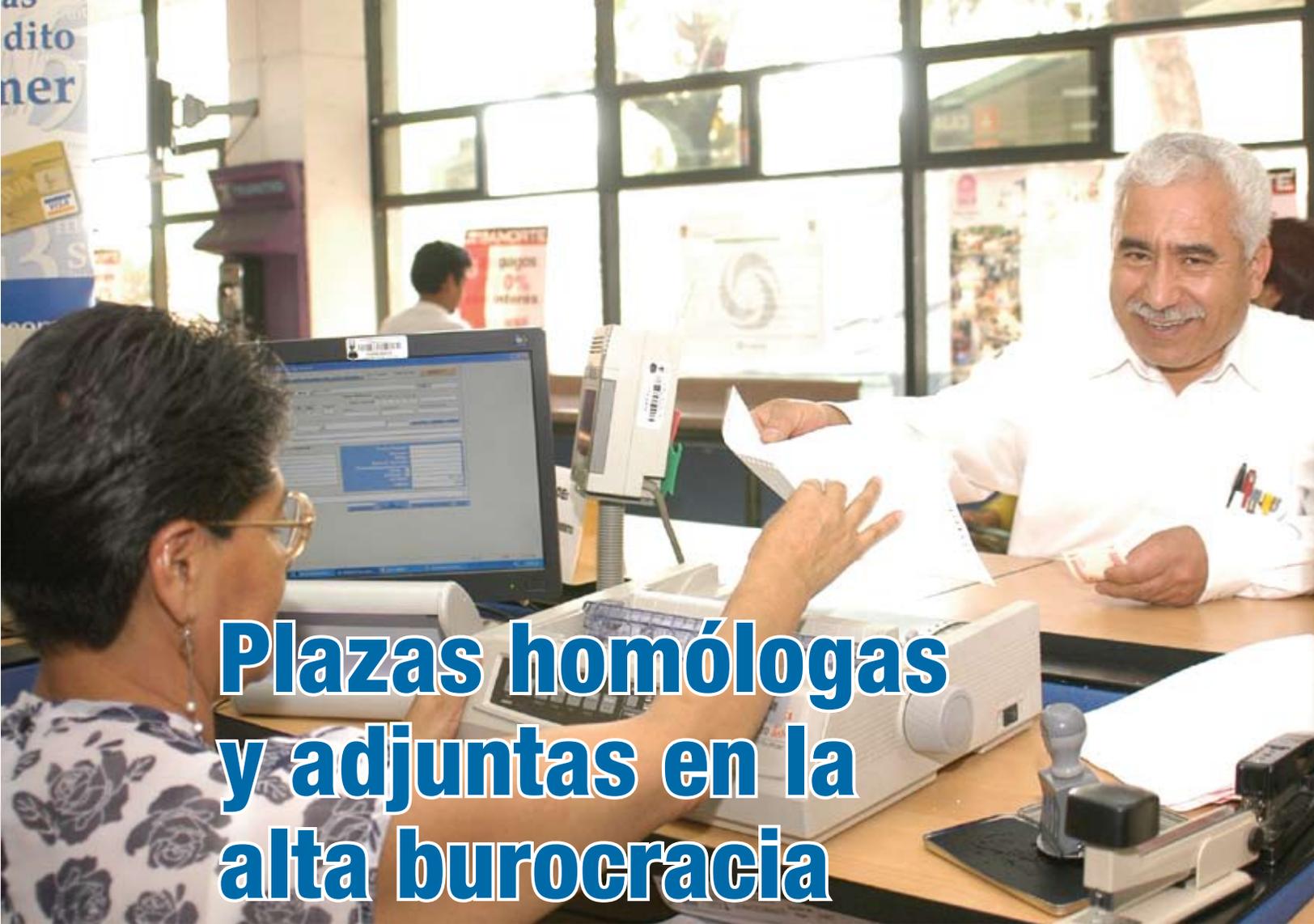
²¹ Citado en Dupuy, Jean-Pierre, *El sacrificio y la envidia. El liberalismo frente a la justicia social*, tr. Juan Gutiérrez y Carlos Alberto Martins, Barcelona, Gedisa, 1998 (1ª ed. en francés, 1992), p. 293.

²² Enzensberger, Hans Magnus, *Mediocridad y delirio*, trad. M. Faber-Kaiser Barcelona, Anagrama, 1991 (1ª ed. en alemán, 1988), p. 129

²³ Al Camp, Roderic, *Las élites del poder en México*, trad. B. Ruiz de la Concha, México, Siglo XXI, 2006 (1ª ed. en inglés, 2004), p. 56.

²⁴ *Ibid.*, p. 272.

²⁵ *Ibid.*, p. 273.



Plazas homólogas y adjuntas en la alta burocracia

Taryn A. Sánchez M*
Marco A. Andrade Romero *

El pasado 8 de septiembre el Ejecutivo entregó al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 2011. En el Analítico de Plazas del Gobierno Federal adjunto a dicha propuesta, se observa cuál es el diseño organizacional expresado a través de las plazas de mando y administrativas, ya que el servidor público con una remuneración asignada no es sólo el punto de contacto entre el gobierno y la sociedad, sino también un indicador visible de la manera como se ejercen los recursos públicos. En los últimos años, en el Instituto “Belisario Domínguez”, en el área de Gobierno y Administración Pública, hemos realizado de manera regular la observación de las plazas administrativas federales, en particular del segmento que hemos denominado la “alta burocracia”, a efecto de registrar si existe congruencia entre los propósitos de austeridad y eficiencia declarados por el gobierno federal y el desenvolvimiento de la estructura burocrática, sobre todo en los niveles con mayores remuneraciones.

En esta ocasión, de conformidad con los datos reportados en el Analítico de Plazas anexo al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011,

se observa una vez más que, no obstante el propósito de ahorro, austeridad y eficiencia del sector público, se mantiene prácticamente sin cambios el segmento de la *alta burocracia*, ya que a pesar de que disminuyen en volumen las plazas de los ramos administrativos del gobierno federal, que pasan de 660 mil 848 a 648 mil 371, las de altos mandos se mantienen y en ciertas dependencias aumentan, sobresaliendo el empleo de categorías o equivalencias llamadas “homólogos” o “adjuntos” en los que se igualan percepciones en puestos administrativos que no tienen similares características ni responsabilidades.

En el caso de las secretarías de la Defensa Nacional (Sedena), de Marina (Semar), y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se puede apreciar en el documento referido que se mantienen con el mismo número de plazas; la primera conserva 206 mil 861; la segunda 57 mil 656 y la última 2 mil 999. Se puede suponer que las dos primeras se mantienen con el mismo número de personal debido a las necesidades derivadas de la lucha contra el crimen organizado. Por otra parte, otras dos dependencias que concurren con dicha actividad y forman parte del Gabinete de Segu-

* Investigadores a la Dirección General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública



ridad registran ligeras disminuciones, como son la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) que pasó de 56 mil 053 plazas a 54 mil 69 y en la Procuraduría General de la República (PGR) de 26 mil 898 a 25 mil 748.

En el analítico de plazas del PEF 2011 se destaca el caso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal ya que se reporta por vez primera al titular con una plaza del nivel de secretario de Estado en esa dependencia, lo que prácticamente convierte a la Consejería en una secretaría de Estado; asimismo, en esta misma dependencia se observa la creación de una nueva plaza de Subsecretario, a la vez que torna de 6 a 5 plazas de ese tipo en la Secretaría de Gobernación.

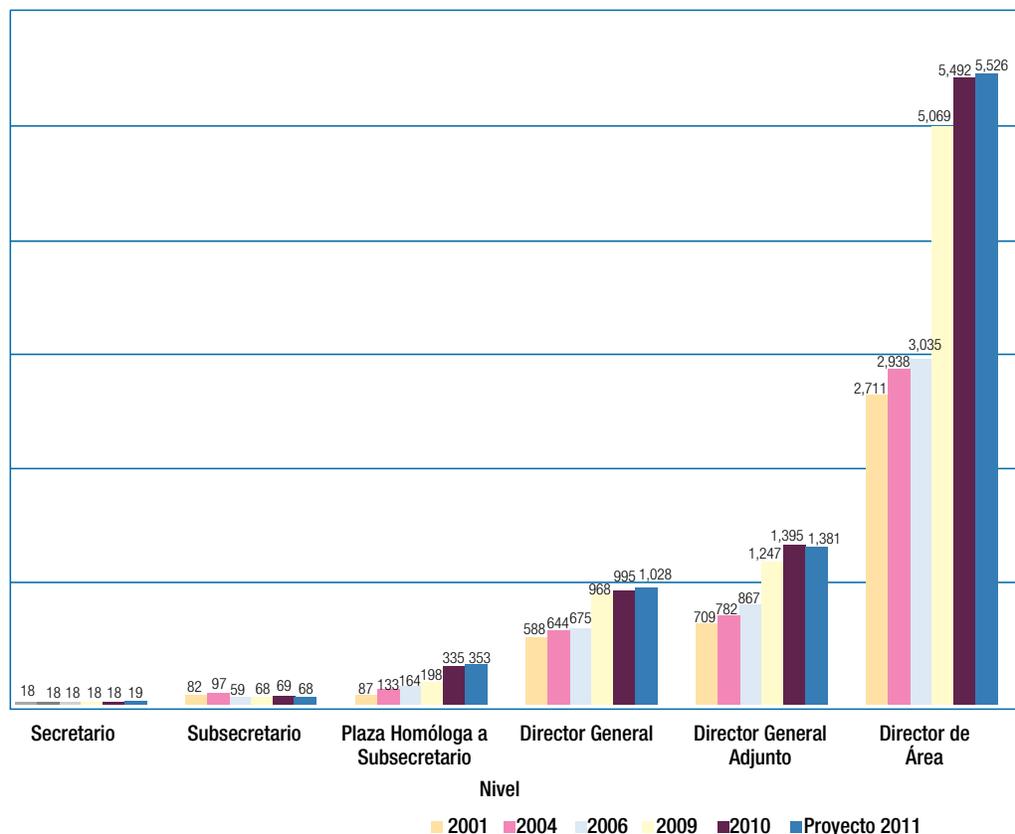
Las plazas homólogas a subsecretario registran un incremento de 18 plazas ya que pasan de 335 a 353; la que recibe un mayor número de plazas es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) pasando de 5 a 15; le siguen las secretarías de Relaciones Exteriores (SRE) pasando de 3 a 4; Economía (SE) de 20 a 22 plazas; la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) de 12 a 14 plazas y en la SSP de 2 a 7 plazas. En este caso sólo la Segob disminuyó una plaza de este nivel al igual que la PGR.

En el caso de los directores generales de estructura, en el PEF 2011 se contempla un aumento de 33 plazas, al pasar de 995 que reportaron en 2010 a mil 28. En donde hay un mayor aumento es en la Semarnat, donde se pasa de 101 a 124 plazas de director general; por su parte, en Segob se consideraron 16 plazas más de ese tipo y en SSP y SRE se aumentaron 2 y 3 más, respectivamente.

El nivel de directores generales adjuntos se mantienen en los mismos términos que en 2010, constituyendo la principal atipicidad observable en la alta burocracia, pues existen 1.3 directores generales adjuntos por cada director titular de estructura, algo poco usual en cualquier estructura organizacional de carácter público o privado. Para 2011, el gobierno federal está planteando disminuir sólo 14 plazas de este nivel, pasando de mil 395 que reportó en 2010 a mil 381 que piensa aplicar en 2011. En el analítico de plazas se observa que el aumento más considerable se da en Segob, ya que se consideran 51 plazas más de este tipo, pasando de 122 a 173 plazas. En dependencias como Semarnat, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal se mantienen con el mismo número de directores generales adjuntos que existen en el año en curso, 135, 34, 230 y 12 plazas, respectivamente.

En el rubro de directores de área se contemplan 34 plazas más; una vez más la Segob y Semarnat reciben un aumento de plazas. La primera pasa de 546 a 682 plazas, y la segunda, de 374 a 487. El caso donde más disminuyen es en la SSP, reduciéndose de 311 a 241 plazas. En casos como la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, los Tribunales Agrarios y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se mantienen en 112, 22, 13 y 430 plazas. Como en anteriores entregas del estudio *"El gobierno federal a través de sus plazas"*, los datos son elocuentes por sí mismos.

Comparativo de Plazas Asignadas por nivel en la Administración Pública Federal



Fuente: SHCP: PEF Analítico de plazas 2001, 2004, 2006, 2009, 2010 y PPEF 2011

Comparativo de plazas asignadas en la Administración Pública Federal 2001, 2004, 2006, 2009, 2010, proyecto 2011

RUBRO DE GASTOS	Secretario					subsecretario					Plaza Homóloga a Subsecretario							
	Proyecto					Proyecto					Proyecto							
	2001	2004	2006	2009	2010	2011	2001	2004	2006	2009	2010	2011	2001	2004	2006	2009	2010	2011
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	1	1	1	1	1	1	7	13	5	6	6	6	14	20	15	2	3	3
02 Presidencia de la República	1	1	1	1	1	7	13	5	6	6	6	14	20	15	2	3	3	
04 Gobernación	1	1	1	1	1	7	10	5	5	6	5	1	32	33	36	50	49	
05 Relaciones Exteriores	1	1	1	1	1	4	8	4	4	4	4	3	4	4	4	3	4	
06 Hacienda y Crédito Público	1	1	1	1	1	7	6	5	6	6	6	11	17	22	41	26	26	
07 Defensa Nacional																		
0 Sagarpa	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	0	1	3	4	4	4	
09 Comunicaciones y Transportes	1	1	1	1	1	4	4	3	3	3	3	5	5	4	12	5	15	
10 Economía	1	1	1	1	1	6	6	4	4	4	4	4	4	7	13	20	22	
11 Educación Pública	1	1	1	1	1	7	7	4	3	4	4	0	3	5	5	6	6	
12 Salud	1	1	1	1	1	4	6	3	3	3	3	3	4	4	6	6	6	
13 Marina																		
14 Trabajo y Previsión Social	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	0	4	7	8	4	4	
15 Reforma Agraria	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	0	0	0	1	1	1	
16 Medio Ambiente y Rec. Naturales	1	1	1	1	1	7	3	3	4	3	3	13	3	6	12	12	14	
17 Procuraduría Gral. de la República	1	1	1	1	1	8	10	2	7	7	7	4	4	20	18	20	19	
18 Energía	1	1	1	1	1	3	4	3	3	3	3	7	2	2	3	2	2	
20 Desarrollo Social	1	1	1	1	1	2	3	3	3	3	3	3	9	9	11	10	10	
21 Turismo	1	1	1	1	1	3	3	2	2	2	2	2	0	1	1	2	2	
27 Función Pública	1	1	1	1	1	3	4	3	3	3	3	17	17	18	19	24	24	
31 Tribunales Agrarios						1												
32 Tribunal Fed. Just. Fiscal y Adtva.	1	1	1	1	1	1	2	2	4	4	4		4	4	2	2	7	
36 Seguridad Pública																		
37 Consejería Jur. del Ejtvo. Federal																		
Totales	18	18	18	18	19	82	97	59	68	69	68	87	133	164	198	335	353	

FUENTE: SHOP: PEF Analítico de plazas, 2001, 2004, 2006, 2009, 2010 y PPEF 2011

Nota: El reporte de Análisis de Plazas presentado en el proyecto de presupuesto para 2011, contempla dentro del total general a los organismos públicos descentralizados de cada ramo. Sin embargo, en los años anteriores no los incluye, motivo por el cual no se tomaron en cuenta para este análisis.

Comparativo de plazas asignadas en la Administración Pública Federal 2001, 2004, 2006, 2009, 2010, proyecto 2011

RUBRO DE GASTOS	Director General						Dir. Gral. Adjunto						Director de área					
	Proyecto						Proyecto						Proyecto					
	2001	2004	2006	2009	2010	2011	2001	2004	2006	2009	2010	2011	2001	2004	2006	2009	2010	2011
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS																		
02 Presidencia de la República	41	51	49	34	36	37	7	14	15	47	48	51	102	127	124	114	112	112
04 Gobernación	74	73	75	134	128	144	65	113	108	96	122	173	311	432	436	471	546	682
05 Relaciones Exteriores	36	45	42	41	37	40	11	26	28	28	26	22	124	140	149	141	130	131
06 Hacienda y Crédito Público	31	32	28	73	80	80	147	143	112	120	230	230	421	412	397	488	526	516
07 Defensa Nacional																		
0 Sagapa	20	24	29	40	43	44	45	48	67	78	77	75	126	106	161	199	280	263
09 Comunicaciones y Transportes	63	58	58	79	79	77	26	42	45	76	71	68	160	169	180	324	324	320
10 Economía	34	45	38	53	52	47	43	39	66	83	82	78	105	186	187	267	273	263
11 Educación Pública	77	86	51	52	51	51	30	49	78	82	82	82	183	245	244	324	405	397
12 Salud	21	33	24	56	53	53	30	24	28	52	47	44	117	125	108	269	252	242
13 Marina																		
14 Trabajo y Previsión Social	13				17	14	0				3	2	63				83	77
15 Reforma Agraria	8	8	8	9	15	15	4	6	4	5	5	5	32				70	66
16 Medio Ambiente y Rec. Naturales	70	28	23	101	101	124	142	48	58	134	135	135	296	118	121	371	374	487
17 Procuraduría Gral. de la República	13	18	93	122	130	129	1	1	37	142	154	142	109	108	83	536	554	529
18 Energía	22	22	22	23	29	28	16	6	11	30	34	34	75	65	62	101	101	99
20 Desarrollo Social	19	29	42	56	57	57	14	42	39	50	54	51	111	160	169	314	320	310
21 Turismo	13	15	14	14	13	13	19	13	10	10	10	11	37	50	53	52	52	43
27 Función Pública	22	22	20	23	19	19	100	110	105	103	100	84	228	240	288	317	314	283
31 Tribunales Agrarios	4	3	3	3	4	4							9	9	9	9	13	13
32 Tribunal Fed. Just. Fiscal y Adtva.	2	1	2	2	2	2	6	7	7	7	7	7	42	54	53	430	430	430
36 Seguridad Pública	5	43	48	48	44	46	3	46	40	92	96	75	60	177	194	320	311	241
37 Consejería Jur. del Ejtvo. Federal		8	6	5	5	4		5	9	12	12	12		15	17	22	22	22
Totales	588	644	675	968	995	1,028	709	782	867	1,247	1,395	1,381	2,711	2,938	3,035	5,069	5,492	5,526

FUENTE: SHCP: PEF Analítico de plazas, 2001, 2004, 2006, 2009, 2010 y PPEF 2011

Nota: El reporte de Analítico de Plazas presentado en el proyecto de presupuesto para 2011, contempla dentro del total general a los organismos públicos descentralizados de cada ramo. Sin embargo en los años anteriores no los incluye, motivo por el cual no se tomaron en cuenta para este análisis.

Las llamadas plazas homólogas o adjuntas

En el artículo “*El gobierno federal a través de sus plazas*” ya se había mencionado que en los últimos años han figurado preponderantemente los niveles de plazas homólogas y adjuntas. A efecto de discernir qué es lo que ocurre con éstas, se realizó una búsqueda de sus fundamentos en las leyes y ordenamientos de la administración pública federal, dado que la Constitución prevé, en su artículo 127, que “los servidores públicos de la Federación... recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades”. En búsqueda de criterios para determinar cuándo la remuneración es adecuada y proporcional a las responsabilidades desempeñadas, se acudió a los ordenamientos reglamentarios del servicio público. Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 18 que “*en el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus Unidades Administrativas, así como la forma en que los Titulares podrán ser suplidos en sus ausencias*”.

Especialmente en el caso de las direcciones generales adjuntas se ha detectado que en diversos reglamentos no se encuentran contemplados y que en otros se hace referencia a ellos de manera muy genérica, anteponiendo la palabra “auxiliará al Director General de...” en la mayoría de los casos se les menciona para suplir en ausencia a su Director General inmediato. Son pocos los casos en donde se especifican detalladamente sus atribuciones.

A efecto de ilustrar lo anterior, se acompaña una breve descripción de cómo contemplan los reglamentos

interiores el caso de los directores generales adjuntos, que no parecen tener una responsabilidad descrita en los reglamentos proporcional a la remuneración que ostentan, prácticamente similar a la de los directores generales titulares que sí tienen responsabilidades específicas establecidas en los ordenamientos internos de las dependencias y entidades:

En el caso de la **Presidencia de la República**: no se hace referencia en el Acuerdo por el que se reestructuran las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República con fecha 21/01/2008.

Secretaría de Gobernación: se mencionan de manera muy genérica en casos concretos a algunos directores generales adjuntos que forman parte de su estructura; les atribuye tareas de apoyo a sus superiores y les menciona para ejercer funciones en caso de ausencia de sus superiores.

Secretaría de Relaciones Exteriores: Establece algunas tareas de auxilio para ciertas direcciones generales adjuntas, específicamente en el caso de los Consultores Jurídicos Adjuntos, establece claramente en su artículo 14 que “al frente de cada una de las Direcciones Generales habrá un Director General, quien, auxiliado por los Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento”, y menciona algunos casos específicos donde podrán suplir al titular en caso de ausencia.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: En el caso del sector central se menciona a cada dirección general adjunta que forma parte de las unidades administrativas centrales y se le atribuyen tareas específicas a las direcciones generales adjuntas que son descritas, si bien tampoco se observa la correspondencia entre el nivel salarial que ostentan y las responsabilidades que se les atribuyen.



Secretaría de la Defensa Nacional: No se mencionan a las direcciones generales adjuntas en ninguna parte del Reglamento Interior.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: Establece que auxiliarán a los directores generales, a los delegados y los titulares de los órganos administrativos desconcentrados.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Menciona las direcciones generales adjuntas que forman parte de su estructura central, les da atribuciones específicas y los menciona genéricamente para suplir ausencias del superior inmediato.

Secretaría de Economía: Los menciona como apoyo y los contempla para el caso de suplencias.

Secretaría de Educación Pública: Sólo se les menciona en caso de suplencia.

Secretaría de Salud: Sólo se menciona en el último párrafo del artículo 45 del Reglamento Interior lo siguiente— *Las direcciones generales adjuntas de Programas Preventivos, de Urgencias en Salud y de Enfermedades Crónico-Degenerativas forman parte del Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades, y podrán ejercer las facultades que se establecen en el presente artículo, así como las que se señalan en las fracciones VII, VIII, XVI y XVII del artículo 38 del presente Reglamento.*

Secretaría de Marina: Sólo se menciona la figura de director general adjunto en caso de suplencia.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social: No los menciona.

Secretaría de la Reforma Agraria: Los menciona como parte de las unidades administrativas que auxilian al Secretario, establece sus atribuciones y los menciona para el caso de suplencia.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Los menciona como apoyo a los directores generales y en caso de suplencia.

Procuraduría General de la República: En el reglamento no se hace referencia a las direcciones generales adjuntas.

Secretaría de Energía: No se hace referencia a las direcciones generales adjuntas.

Secretaría de Desarrollo Social: Menciona sólo a las direcciones generales adjuntas Consultiva y de Asun-

tos Contenciosos y de Normatividad y Convenios; las Direcciones de lo Contencioso, de Procesos y Amparos y de Estudios Jurídicos, asimismo menciona a las direcciones generales adjuntas en caso de suplencia.

Secretaría de Turismo: En el reglamento no se hace referencia a las direcciones generales adjuntas.

Secretaría de la Función Pública: Los menciona como parte de las unidades administrativas que auxilian al secretario, establece sus atribuciones, cuenta con la figura de supervisores regionales adjuntos y los menciona para el caso de suplencia.

Tribunales Agrarios: No se menciona ningún tipo de dirección general adjunta.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: Menciona a los Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones y les da atribuciones.

Secretaría de Seguridad Pública: No se les dan facultades y sólo se les menciona en el artículo de ausencias.

Consejería Jurídica del Ejecutivo federal: Establece facultades y obligaciones genéricas para los Consejeros Adjuntos y los menciona para suplir en caso de ausencia del Consejero.

La revisión del analítico de plazas anexo al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, permite observar que el segmento de la *alta burocracia* se mantiene en sus términos tras haber registrado un incremento sensible en los últimos diez años, y que es en los niveles inferiores al de director de área en donde han operado las reducciones de plazas aplicadas en los sucesivos programas de austeridad y eficiencia gubernamentales.

Por otro lado, el caso de las plazas correspondientes a las direcciones generales adjuntas sigue existiendo incertidumbre jurídica, ya que no hay un criterio homologado dentro de la administración pública federal para contemplarlos dentro de los reglamentos internos, además de que en la mayoría de los casos, salvo excepciones, no cuentan con atribuciones o responsabilidades específicas; no obstante se les equipara en remuneración, salvo algunos pocos pesos, con los directores generales de estructura, quienes sí cuentan con atribuciones y responsabilidades claramente definidos en los reglamentos interiores.



Referencias bibliográficas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Tomo VIII. *Analítico de Plazas y Remuneraciones conforme a los Presupuestos de Egresos de la Federación 2001, 2004, 2006, 2009, 2010 y Proyecto de 2011.* SHCP

Reglamentos Internos de diversas dependencias de la Administración Pública Federal.



El Instituto *Belisario Domínguez* y la pluralidad política

Fermín Edgardo Rivas Prats¹

Según el constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela “el Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el Poder Legislativo federal, (...) consistente en crear normas jurídicas, abstractas e impersonales llamadas ‘leyes’ en sentido material”;² ante tal panorámica general, el Congreso General mexicano, a través de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, desempeña un papel fundamental en la vida nacional mexicana, toda vez que representa la pluralidad de opiniones, toma decisiones acerca del rumbo del país, procesa los acuerdos fundamentales y fundantes de la convivencia de los diferentes sectores de la sociedad, discute –en su seno– y aprueba las soluciones a los diferentes problemas nacionales, refleja la pluralidad en la integración de los poderes de la Unión y, nunca tan destacadamente como hoy, funciona como un verdadero contrapeso del Poder Ejecutivo; concluyamos pues que por estas razones –sin afán de ser exhaustivo o excluyente– la actividad legislativa es pieza clave para el desarrollo sano y democrático de la nación.

Ahora bien, estas enlazadas características del Poder Legislativo mexicano se hipostasian en una sola función: la de crear normas jurídicas. Y este estatus de órgano

productor de normas soporta la primera fortaleza, que detona las características arriba enunciadas, del órgano legisferante en México.

Investigación legislativa y pluralidad política

Existen dos coordenadas básicas de la investigación legislativa actual. Por una parte está el hecho de que, en su dimensión de artificio, la ley requiere ser creada por alguien y para algo, justamente ésta es la función nuclear del Poder Legislativo. Por otra parte, está la coyuntura actual según la cual la pluralidad política es el signo de lectura más representativo del Poder Legislativo actual. Estas son las coordenadas de la labor legislativa: una (el estatus de productor de normas) es una función, la otra (pluralidad política) es una condición, contexto, ambiente funcional o accidente de coyuntura; coyuntura y función son las coordenadas que describen al Poder Legislativo mexicano; mas esta combinación inusitada inscribe al órgano productor de normas en una nueva etapa histórica de su desempeño.

Puesta en un plano cartesiano, las coordenadas tienen en la investigación legislativa un punto de encuentro.

.....
1 Investigador C de la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República en la LXI Legislatura.
2 Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, Séptima Edición, 1989. Pág. 642.



- 3 Aceves, Rodolfo. "El Instituto de Investigaciones Legislativas <<Belisario Domínguez>> del Senado de la República" en González Chávez, Jorge (Coord.) *Congreso Redipal (Virtual) de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea*. México, Cámara de Diputados/Centro de Documentación, Información y Análisis, 2008. 204pp. pp. 127-132. p. 128.
- 4 Rivas Prats, F. E. y Julieta Camacho Granados. "Métodos de investigación Legislativa para un Congreso Plural" en González Chávez, Jorge (Coord.) *Ibid.* p. 171
- 5 Chacón Castillo, Benjamín. "Comentarios a las ponencias" en González Chávez, Jorge (Coord.) *Ibid.* p. 197
- 6 *Idem.*

En efecto, si la ley es un artificio que requiere ser creado/elaborado/producido, pero el ente que lo produce está constituido de un modo plural, el camino de la aprobación de leyes resulta cada vez más sinuoso, lento, complejo. En estas condiciones, ni la construcción de mayorías ni los mecanismos a la mano para construirlas son tan simples como antaño: la racionalidad de la acción política del legislador actual requiere y depende de expresiones tales como el acercamiento, la argumentación como capacidad de convencer, la construcción del consenso, la ponderación de las minorías, el respeto de las posiciones diferentes y se aleja, en consecuencia, del principio mayoritario como la única y anticipada certeza de que la "mano del presidente" llegará a buen puerto.

En este contexto, destaca uno de los imperativos reglamentarios del Instituto Belisario Domínguez: coadyuvar al acercamiento entre fuerzas políticas, a través de investigaciones aplicadas a la agenda legislativa y la ubicación de los acercamientos necesarios para la construcción del consenso, asumiendo que éste es el efecto del acercamiento y que aún este último requiere de documentos técnicos que permitan barruntar la línea de aproximaciones y proximidades.

En un artículo intitulado "El Instituto de Investigaciones Legislativas Belisario Domínguez del Senado de la República", Rodolfo Aceves aborda esta circunstancia de la siguiente manera: "En las actuales condiciones de apertura entre los diversos partidos políticos que dialogan con una sociedad civil cada vez más participativa, el Congreso se ha transformado en una institución caracterizada por la pluralidad y corresponsabilidad de sus decisiones. Esta condición hace imperiosa la construcción profesional de los consensos legislativos e impone al Senado de la República la urgencia de contar con un órgano que ofrezca a sus integrantes instrumentos técnicos, profesionales y útiles para el acercamiento entre

los grupos parlamentarios, así como una serie de productos con sustento teórico pero con una ventaja práctica que, al tiempo de evitar la pérdida de tiempo producida por esta carencia, permita construir las prioridades y consensos necesarios para que el país avance en la actual circunstancia histórica."³

Así pues, el Instituto Belisario Domínguez (IBD) enfrenta el reto de tender puentes al acercamiento entre fuerzas políticas y esto lo hace a través de un enfoque metodológico. Y es que "se considera que el Congreso, tanto la Cámara de Senadores como la Cámara de Diputados, debe adecuarse a las nuevas exigencias ciudadanas y ser capaz de ofrecer respuestas ágiles y confiables a los retos que se le presenten. Una forma de lograr tal cometido es a través del uso de una metodología de la investigación parlamentaria aplicada en el desarrollo de sus procesos y procedimientos".⁴

Queden pues acreditados dos vínculos necesarios, inmanentes y recíprocos: por una parte el vínculo entre investigación legislativa y pluralidad política y por otra parte la relación inmanente entre investigación legislativa y metodología de la investigación legislativa. Para decirlo en palabras del investigador legislativo Benjamín Chacón Castillo, los dos vínculos se pueden frasear de la siguiente manera sobre la pluralidad política: "Debido a la alta pluralidad existente hoy en el Congreso y a la inherente dificultad para arribar a consensos y acuerdos en la toma de decisiones, es evidente que los servicios de investigación parlamentaria son fundamentales ya que aportan elementos objetivos y de peso a la construcción de acuerdos entre las diversas fuerzas políticas".⁵ Y sobre la base metodológica de la investigación legislativa: "... la situación de gran pluralidad hace necesario que la investigación parlamentaria obedezca a una metodología *ad hoc*, que considere la interrelación de diferentes actores así como una amplia diversidad de ideas y opiniones".⁶

Rediseño/refundación

La fundación del Instituto *Belisario Domínguez* data del 26 de diciembre de 1985. Al día de hoy han transcurrido veinticinco años y cinco reformas a su reglamento interior aprobadas en las siguientes fechas: **a.** 16 de mayo de 1986, **b.** 7 de diciembre de 1995, **c.** 28 de diciembre de 2000, **d.** 5 de diciembre de 2007 y, finalmente, el 14 de octubre de 2008.⁷

De éstas, las dos últimas reformas muestran una auténtica refundación, pues centran en la agenda legislativa del Senado la actividad completa del IBD. Hablamos de refundación debido a que hasta 2007 aún no era clara la vinculación de la investigación parlamentaria con la agenda legislativa. En efecto, hasta ese momento es común ubicar que "(...) en la mayoría de los casos y salvo excepciones destacables, la investigación parlamentaria que se desarrolla al interior del Congreso de la Unión carece de una normatividad que permitiera, por una parte, basar sus actividades en la agenda legislativa de cada período y, por otra, incidir, desde sus atribuciones, en la construcción de consensos, lo cual generaba que casi uniformemente estuviera, en los hechos, desvinculada del ejercicio legislativo; es decir, del propio proceso legislativo. En estas condiciones y de acuerdo con esta descripción, la investigación legislativa corría de manera paralela al trabajo parlamentario, desvinculada, por ende, de la producción legislativa."⁸

El reglamento del IBD de 2007 rompe con esta carencia de la investigación legislativa en general y de la investigación legislativa del propio Instituto, en particular, y coloca la agenda legislativa como un nuevo centro funcional. Para ilustrar esta construcción de un nuevo y contundente centro de la investigación legislativa cito a continuación el numeral 1 del artículo 3 del Reglamento Interior del IBD, que a la letra dice: "El IBD es un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva, encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de **la Agenda Legislativa del Senado de la República** con el fin de fundamentar la toma de decisiones para el mejor ejercicio de sus facultades y competencias; así como de establecer vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, que le resulten de utilidad para la consecución de sus fines."⁹

Esta redacción, presente en el artículo 3 de los reglamentos de 2007 y 2008, transforma el diseño institucional del IBD, potencia y eficiente los servicios del IBD a los senadores y abre la posibilidad de ofrecer investigaciones, no de todos los temas legislativos, sino de aquéllos que tienen mayor relevancia y oportunidad. De esta manera, la investigación legislativa se da a sí misma un centro que coincide con el centro mismo de la actividad legislativa en su conjunto: la agenda legislativa.

La agenda legislativa/centro funcional

Con las reformas de 2007 se rompe con la inercia de la investigación legislativa para potenciar el grado de utilidad y calidad de los servicios ofrecidos, pues al hablar

de la agenda legislativa del Senado "nos situamos en el centro del centro, en el núcleo del núcleo de la producción normativa; fijar la agenda, establecer la agenda, son expresiones que se analogan al establecimiento de un punto fijo sobre el cual girará todo. La agenda es, casi, la dimensión ontológica —el punto de partida y de llegada, el núcleo "vivo" de la actividad legislativa."¹⁰

El inciso d) del numeral 1 del artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Junta de Coordinación Política tiene a su cargo la elaboración del programa legislativo de cada periodo de sesiones, lo que para fines de esta reflexión llamamos agenda legislativa. De esta suerte, vale aclarar dos cosas. Por una parte, que el rudimento "vivo" de la agenda es la negociación entre los diferentes grupos parlamentarios que ocurre en ese órgano de gobierno senatorial. Por otra, que lo que se ha llamado "dimensión ontológica" se acredita no sólo en la medida en que todo gira alrededor de la agenda legislativa sino que "la composición plural del Senado es un reflejo de la pluralidad de voces en la sociedad",¹¹ así que la Agenda Legislativa es un vínculo con la sociedad, una respuesta a la demanda ciudadana, el punto de inflexión que conecta al Poder Legislativo con el entorno social, al que, por otra parte, se debe en virtud de la representación política.

La agenda legislativa concreta la ontología del Poder Legislativo en la medida en que lo conecta con su *razón de ser*, su *punto de partida y de arribo*: la demanda ciudadana, tal es su peso y tal es su gravedad. El asunto no es trivial dado que "una institución se debe a su contexto, dialoga con él y en consecuencia, para cumplir su objetivo central, es sensible a él." Por lo anterior, hay en la agenda legislativa un grado de prioridad máxima pues se trata de una decisión colegiada que abona a la construcción futura del país como una respuesta activa a la sociedad a la que representa la propia institución:¹² ésta es la dimensión de su peso y ésta su contundencia.



⁷ Para una mayor ubicación de la historia normativa del Instituto Belisario Domínguez Cfr. López Flores, Raúl y Fermín Edgardo Rivas Prats "ILSENBD Breves reflexiones sobre su pasado, presente y escenarios futuros" en *Pluralidad y Consenso. Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez"* Año 1, Num. 4, Agosto de 2008; pp. 15- 22.
⁸ Rivas Prats, F. E. y Julieta Camacho Granados. "Métodos de investigación Legislativa para un Congreso Plural" *Loc. Cit.* p. 162
⁹ Tomado del Reglamento Interno del Instituto "Belisario Domínguez". Las negritas son mías
¹⁰ *Ibid.* p. 20.
¹¹ *Idem.*

¹² Eludo en este momento la distinción doctrinaria según la cual la Cámara de Diputados representa a los Distritos en tanto que el Senado representa a los Estados, en la medida en que puede prestarse a una interpretación errónea según la cual el Senado no representa a la Sociedad sino a las entidades federativas, pues con todo y esta distinción es claro que el Senado también crea, en su agenda legislativa, respuestas activas y vigentes a la demanda ciudadana.

.....
13 Cfr. Rivas Prats, Fermín Edgardo, Pedro Martínez Hernández y Daniel Jiménez Zamora. *Análisis gradual de acercamientos de las agendas legislativas de los principales partidos políticos, representados en la LXI Legislatura del Senado de la República*. México IBD, OCTUBRE DE 2009, <http://www.senado.gob.mx/iisen/content/lineas/docs/variados/agendales legislativa.pdf>. Consulta realizada el 31 de octubre de 2010.

14 DE LA LENGUA - Vigésima segunda edición (DRAE), <http://buscon.rae.es/drae/>. Consulta realizada el 31 de octubre de 2010.

15 Rivas Prats, Fermín Edgardo, Pedro Martínez Hernández y Daniel Jiménez Zamora. *Análisis gradual de acercamientos de las agendas legislativas de los principales partidos políticos, representados en la LXI Legislatura del Senado de la República*. Loc. Cit. **16** *Idem*.

Desde esta perspectiva, al centrar sobre los temas de la agenda legislativa del Senado de la República la labor de investigación que el Instituto Belisario Domínguez desarrolla, el artículo 3 de su Reglamento Interno describe el *leit motiv* de la investigación legislativa en el Senado: abonar elementos técnicos, objetivos y confiables a la construcción del consenso, al acercamiento entre fuerzas políticas y muestra, de este modo, su convicción plural. Desde esta perspectiva, el Instituto *Belisario Domínguez* centra su actividad en la pluralidad y el consenso, no es cosa aislada que justamente “Pluralidad y Consenso” sea el nombre de su revista.

Ahora bien, “ubicar las coincidencias entre los grupos parlamentarios más numerosos para trazar las líneas sobre las que se puede construir un consenso sobre la agenda legislativa del Senado y situar las diferencias temáticas entre grupos parlamentarios, con la finalidad de detectar y explorar las áreas de oportunidad para fortalecer el proceso de toma de decisiones,¹³ acerca al Instituto *Belisario Domínguez* a una de las funciones nucleares del Senado en general y de la Junta de Coordinación Política, en particular: el establecimiento de la agenda y dirige la labor de investigación del instituto hacia la colaboración útil, oportuna y de primera mano en la construcción de consensos.

Dado que el consenso se define como el “acuerdo *producido* por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos”,¹⁴ es claro que un acuerdo tal no existe por sí mismo sino que requiere ser producido. Por ello es natural que, por una parte, el consenso en el contexto parlamentario sea visto como “una variable dependiente que supone una pluralidad de tomadores de decisión, una interdependencia estratégica entre éstos e instrumentos técnicos que permitan vislumbrar los alcances y características de los acercamientos”¹⁵ y que, por otra parte, “el acercamiento sea visto como la variable independiente del consenso que, sin embargo precisa, él también, ser construido, diseñado... consolidado.”¹⁶ Esta es la gran oportunidad que el artículo 3 del Reglamento Interior del IBD considera, aprovecha y potencia.

Es de destacar el hecho de que el referido artículo 3 del Reglamento Interno del IBD resuelva lo que a primera vista pudiera ser interpretado como una contradicción en el sentido de que, por una parte, acredite al IBD como un órgano dependiente de la Mesa Directiva y que, por la otra, le establezca como su prioridad centrar sus facultades de investigación en un documento que es producido y consensado fuera las atribuciones de la Mesa Directiva y dentro, propiamente, de las facultades de la Junta de Coordinación Política. La aparente contradicción consiste en que dependiendo de un órgano de gobierno, se trasladen sus entregables a otro órgano de gobierno diferente. Y es aparente –y en consecuencia falsa–, pues esta previsión obedece al ámbito de la pluralidad, en el que prima una visión de conjunto, de integración y de cooperación.

Los procedimientos y lineamientos internos

En mayo de 2010, el Grupo Ejecutivo de Dirección del IBD, integrado por los directores generales de sus tres áreas de investigación, acordó y registró cinco pro-

cedimientos y lineamientos internos para el Instituto; éstos complementan, fortalecen y detallan el diseño institucional del IBD y lo dirigen hacia su consolidación. A continuación enuncio dichos procedimientos:

1. Lineamientos Generales para la Operación y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
2. Lineamientos Generales para la Celebración de Convenios de Colaboración.
3. Metodología para la Investigación Legislativa.
4. Procedimiento de Solicitud de Información
5. Procedimiento para la revista “Pluralidad y Consenso”

Estos procedimientos y lineamientos internos aprobados y publicados en la página electrónica del Instituto Belisario Domínguez han de ser complementados con el diseño y confección de tres procedimientos o lineamientos más. En efecto, en octubre de 2010 el Grupo Ejecutivo de Dirección del IBD decidió crear un grupo de trabajo integrado con personal de las tres Direcciones Generales de Estudios Legislativos, para el desarrollo de los siguientes proyectos de lineamiento:

- A. Lineamientos para la toma de decisiones.
- B. Lineamientos para la elaboración de indicadores de Evaluación del Desempeño del Instituto *Belisario Domínguez*.
- C. Lineamientos para la integración del Plan de Trabajo, el presupuesto del IBD y el Programa Operativo anual y su seguimiento cuatrimestral
- D. Lineamientos de imagen del Instituto *Belisario Domínguez*, de uso de su logotipo y de mejoras a su página electrónica institucional.

Estos proyectos de lineamientos están en su fase de elaboración y diseño. Una vez que sean aprobados por el GED y registrados en el órgano administrativo correspondiente, darán al IBD la solidez institucional que requiere para consolidar sus actividades.

Por sí mismos, cada uno de éstos, bien sea los aprobados, bien los que al día de hoy se mantienen como proyectos, desagregan, complementan y/o detallan un área estratégica de la actividad del IBD que, por su relevancia, profundidad, prioridad o amplitud requiere ser abordado de modo independiente.

Toma de decisiones

Comentario aparte merecen los lineamientos para la toma de decisiones del IBD, en virtud de que es un documento que nace de la pluralidad de tres Direcciones Generales de Estudios Legislativos que, no obstante que cuentan con autonomía funcional, toman decisiones de manera colegiada, por consenso y con la participación de sus titulares y a través de éstas aquéllas toman decisiones de común acuerdo en lo referente a las acciones sustantivas del IBD.

De ahí que los lineamientos para la toma de decisiones del IBD busquen “definir y establecer los valores,

principios, criterios y lineamientos que deberán tomarse en cuenta para la toma de decisiones de carácter consensado, en materia de actividades sustantivas y operativas para facilitar la coordinación de las actividades que este Instituto realiza y la construcción de acuerdos, la eficiencia y la eficacia y, en esa medida, la calidad de las decisiones del IBD, al tiempo que se acredita al consenso como el mecanismo adecuado para solventar, coordinar y dirigir la pluralidad que lo caracteriza.”

Los lineamientos para la toma de decisiones del IBD significan que desarrollo una actividad coordinada, plural e incluyente; en estas condiciones no caben acciones aisladas, desligadas o atomizadas, pues el diseño mismo de la toma de decisiones del IBD no da lugar para ello.

Metodología para la investigación Legislativa

Otro pilar fundamental para las actividades del IBD son los lineamientos para la Metodología para la Investigación Legislativa: la pauta para la realización de análisis, balances y estudios en el IBD. En dicho documento se aclara que “el criterio de oportunidad es la característica principal del método en investigación legislativa; por esta razón, el método de investigación legislativa busca articular sus metas de manera sencilla y modesta a fin de acrecentar su eficacia y estar en condiciones de ofrecer información útil que coadyuve a la toma de decisiones legislativas.”¹⁷

Mas también se establece un vínculo entre la ética y el método pues se afirma que “la metodología de la investigación legislativa implica también un sentido ético, toda vez que es menester que los “entregables” del IBD arrojen resultados certeros, claros, confiables, honestos, seguros y fuera del ámbito de las ambigüedades, a fin de concretar su objetivo central.”¹⁸

El documento enfatiza el compromiso con la objetividad del siguiente modo: “el punto óptimo de la investigación es que jamás se separe de la verdad, entendida ésta, operativamente, como parámetros claros y certeros de construcción de un objeto de estudio y su descripción y alineamiento riguroso; ello garantizará que los resultados de la investigación se mantengan estables en el tiempo, sin ser alterados o modificados a favor de nada; que su rasero sea, en consecuencia, la objetividad; su instrumento, la sentencia fenomenológica de ir ‘hacia las cosas mismas’, que en este contexto significa respetar la causalidad de los temas planteados.”¹⁹

No cabe la menor duda de que este documento es de suma trascendencia para las actividades del IBD, gracias a él se integra el Programa Operativo Anual (POA) y se han atendido las diversas auditorías administrativas que el Senado implementa como parte de su ISO 9000 en procesos administrativos. Con todo, es un hecho que se trata de un documento perfectible y que, al correr del tiempo, se evidencian sus áreas de oportunidad sobre todo para incluir un apartado para foros legislativos, consultas públicas llevadas a cabo por el IBD, protocolos y estancias de investigación y algunos ejemplos que muestren el impacto de la investigación legislativa en la producción normativa, entre otros elementos.

Indicadores del desempeño

En un diagnóstico reciente y actualizado hacia los institutos de investigación legislativa se hace notar que “se ha encontrado que los institutos de investigación legislativa carecen de un sistema integral de evaluación de gestión. Es importante destacar que ésta es una innovación urgente en este tipo de organizaciones, en concordancia con su propia naturaleza de producir conocimiento. Esto porque hay pocas experiencias en cuanto a la evaluación de servicios públicos en general y en particular de los centros de investigación legislativa, lo cual no quiere decir que sea imposible.”²⁰

Atendiendo a esta carencia general de los institutos de investigación legislativa, el GED tomó un acuerdo en este rubro: crear indicadores para cinco actividades nucleares del IBD, a saber: 1. Investigación, 2. Solicitudes de Información, 3. Vinculación institucional, 4. Publicaciones y 5. Foros o consultas a especialistas.

Lo relevante de esta metodología para la medición del desempeño es que abre la posibilidad de medir no sólo el cumplimiento de metas cuantificables, lo que antes se hacía con el POA, sino también el grado de satisfacción de los usuarios con los productos entregados; ello será posible a través de la implementación de encuestas a los usuarios del IBD (senadores, áreas del Senado, instituciones en convenio con el IBD e institutos u organismos de investigación legislativa del país), por parte de instancias externas al Instituto. Esto abre la posibilidad de certificar la utilidad y la oportunidad con las que el IBD labora y así dar respuesta a la imperiosa necesidad de cumplir, a través de la innovación en procesos administrativos, las exigencias de una sociedad cada vez más acostumbrada a la transparencia de la información y la rendición de cuentas oportuna.

Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL)

En el diagnóstico sobre los institutos de investigación legislativa, comentado líneas arriba, se hace mención de dos problemáticas severas. Por una parte, “la coordinación insuficiente entre los congresos, al interior de la organización que los agrupa y hacia las instituciones académicas, políticas, económicas y sociales de su entorno.”²¹ Por otra, se reporta una ausencia de transparencia y un atraso tecnológico. El diagnóstico afirma que “se ha visto que, deliberadamente, por omisión o negligencia, es hoy una característica indeseable pero presente de los institutos de investigación legislativa en México la ausencia de transparencia y el atraso tecnológico. Hay en los hechos una resistencia a la apertura en cuanto a la estructura, la asignación y ejercicio presupuestal; principalmente se ha tendido un velo de opacidad sobre sus resultados y la falta de actualización en el uso de medios electrónicos de difusión.

Contra la opacidad, el atraso tecnológico de los institutos de investigación legislativa del país y contra la falta de coordinación entre congresos entre sí, entre institutos y entre institutos y otras organizaciones del entorno legislativo, el Instituto Belisario Domínguez trabaja desde 2008 en el diseño e implementación del



.....
17 Cfr. Lineamientos para la Metodología para la Investigación Legislativa. http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/iilsen/index_iilsen.htm. p. 3
18 *Ibid.* p. 17
19 *Ibid.* p. 18
20 Rodríguez Gallardo, Lorenzo (Coord.) *Institutos de Investigaciones Legislativas en México: Situación actual y perspectivas*. México, Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, Sexagésima Legislatura. 2008, 294pp. p. 285
21 Cfr. *Ibid.* p. 282



22 <http://www.simil.ipn.mx/>

23 *Idem.*

24 Rodríguez Gallardo, Lorenzo (Coord.) *Institutos de Investigaciones Legislativas en México: Situación actual y perspectivas.* Loc Cit. p. 286

Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL), un espacio virtual e interactivo de intercambio de información, propuestas e ideas en el que estará accesible al público en general la información legislativa de todos los congresos locales del país, así como del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, acompañada de información relevante sobre legislación vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación e información relevante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), facilitando así el trabajo en red entre integrantes de diferentes congresos. Por ello, se dice que el SIMIL potenciará el manejo de bases de datos que funcionan de manera aislada, redimensionando el concepto en una proyección nacional e, incluso, internacional.

Según la presentación en línea del anterior presidente del IBD, el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, “el SIMIL tendrá un efecto multiplicador desde el inicio de sus operaciones, con acceso rápido y eficiente”.²² Y añade: “Tenemos la certeza de que este sistema será útil para sus integrantes como proveedores y usuarios de información sistematizada de carácter legislativo, pero principalmente para estudiosos, investigadores, y fundamentalmente como un esfuerzo conjunto de transparencia que la sociedad mexicana se merece.”²³

Hoy el SIMIL se propone generar los siguientes beneficios sociales e institucionales:

- Reúne toda la información legislativa del país con base en el seguimiento del proceso legislativo.
- Permite consultar la información de otras fuentes nacionales e internacionales.
- Ofrece información confiable y de calidad.
- Aporta elementos que enriquecen la información.
- Permite al usuario una navegación amigable, fácil e intuitiva.
- Permite la consulta tanto de usuarios especializados como del público en general.
- Ofrece información actualizada.
- Reduce los tiempos de búsqueda y genera reportes de acuerdo con los temas de la actividad legislativa.
- Genera búsquedas de fácil manejo y gran precisión y rapidez.

Por estas características y dimensiones, el SIMIL es, con mucho, uno de los proyectos más ambiciosos, complejos y completos del IBD.

Comentarios finales

Se puede observar de un modo objetivo y comprobable que el IBD ha recorrido un largo camino que le ha tomado veinticinco años hacia su propia consolidación institucional. Se dice que hacer institución está vinculado con el fortalecimiento de las normas de organización interna. Pues bien, al día de hoy, el IBD tiene un carácter institucional sólido que se expresa no sólo en la existencia de un Reglamento Interior sino también en la realización de procedimientos y/o lineamientos que complementan su organización interna.

Asimismo, se observan tres elementos que lo caracterizan: su apertura a la pluralidad con su complementario compromiso con el consenso, su vinculación estratégica con la agenda legislativa del Senado y su constante línea hacia la innovación con proyectos clave como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL)

Al establecer lineamientos para la metodología de la investigación legislativa, también se observa que el IBD es un Instituto de vanguardia pues hoy se requiere que la “investigación parlamentaria desarrolle trabajos, estudios e investigaciones de calidad, objetivos, con fundamento técnico y científico y sin sesgo partidista o ideológico alguno que incidan de manera significativa en la toma de decisiones en el ámbito legislativo”.²⁴

Finalmente, se acredita la apuesta al trabajo en red a través del propio SIMIL y los trabajos coordinados desde la Asociación Nacional de Organismos e Institutos de Investigación Legislativa que aglutina a todos los institutos de su tipo en el país. Esta es la visión de un tipo de trabajo en red, el que está referido a la dimensión externa al IBD; también se busca propiciar el trabajo en red a través del establecimiento de grupos de trabajo con personal de las tres direcciones generales y la Secretaría Técnica, entre otros.

¿Un futuro para el IBD?

Hay varios proyectos que prefiguran tendencias futuras para el IBD, tales como la vinculación interna cada vez más amplia y funcional con la Junta de Coordinación Política, a través de la agenda legislativa. Esta acción permite establecer el escenario de que el IBD podría aportar el análisis de acercamientos entre fuerzas políticas sobre la agenda legislativa en una reunión ex profeso para ello.

Otro escenario lo constituye el propio SIMIL por su potencialidad futura en cuanto a que puede facilitar la integración y comunicación entre congresos en México. Igualmente, un tercer escenario es la vinculación internacional, que puede ser explorada desde el SIMIL, o bien como escenario de capacitación interna al IBD, o ambos. Finalmente, un cuarto escenario para el IBD es fortalecer líneas de trabajo que aún no han sido suficientemente exploradas; concretamente, una vía que se abre en ese sentido es la constitución y fortalecimiento de una línea editorial del Instituto.



Política y Derecho en Ignacio L. Vallarta

I. Constituyentes de 1857

Constituyente federal de 1856 – 1857

El Congreso Constituyente inició en junio de 1856 y concluyó el 31 de enero de 1857. En él estuvieron representados 26 estados y territorios y se eligieron 155 diputados constituyentes, de los cuales firmaron la Norma Rectora sólo 93 integrantes.¹

La Constitución de la República Mexicana de 1857 añadió en el Título Primero, Sección Primera: *De los derechos del hombre* y estableció las garantías individuales que el día de hoy conocemos, con excepción a los artículos 25 y 26 de la Constitución vigente, los cuales se refieren a la Rectoría Económica del Estado y a la Planeación Democrática; así, podemos afirmar que dichos preceptos tienen origen, de manera especial, en la propuesta del gran Otero, de 1849, y que se han venido extendiendo y agregando otras categorías y protección constitucionales para las personas y los ciudadanos.

En las secciones segunda, tercera y cuarta, se delimita la nacionalidad y la ciudadanía, sus derechos y obligaciones, esquema que sigue vigente hasta la actualidad; lo mismo podemos afirmar de los extranjeros.

* Magistrado Presidente Sala Regional Guadalajara

¹ El Congreso Constituyente de 1856-1857, sesionó con representantes de los siguientes entes federados: Aguascalientes (1); Chiapas (2); Chihuahua (2); Coahuila (1); Durango (2); Distrito Federal (5); Guanajuato (9); Guerrero (1); Jalisco (11); Estado de México (14); Michoacán (8); Nuevo León (1); Oaxaca (7); Puebla (10); Querétaro (1); San Luis Potosí (2); Sinaloa (1); Sonora (1); Tabasco (1); Tamaulipas (1); Tlaxcala (1); Veracruz (4); Yucatán (4); Tehuantepec (1); Zacatecas (3) y por el Territorio de Baja California (1). Dicha Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1857 en la ciudad de Querétaro, contenía 8 títulos, 9 secciones, 4 párrafos y 128 artículos.

Respecto de los demás títulos, que van del segundo al octavo, se referían a los mismos contenidos que existen en la actualidad, con el agregado de que a la Constitución vigente de 1917 se le añadió el Título Sexto: *Del Trabajo y la Previsión Social*.²

Los diputados de Jalisco al Congreso Constituyente de 1856-1857 fueron once, entre los que destacan el gran liberal y federalista Valentín Gómez Farías, quien fungió en calidad de presidente de dicho Congreso, y quien fue ovacionado en la apertura; además de él, estuvieron Jesús Anaya y Hermosillo, Albino Aranda, Joaquín Degollado, Benito Gómez Farías, Guillermo Langlois, Espiridión Moreno, Ignacio Ochoa Sánchez, Jesús Rojas, Mariano Torres Aranda e Ignacio Vallarta Ogazón.³

Ignacio Luis Vallarta participó en los debates del artículo primero y señaló que la Constitución debe establecer artículos preceptivos y no disposiciones abstractas o científicas; además que no es el pueblo el que reconoce los derechos del hombre, sino sus representantes; asimismo, propuso cómo debía ser la estructura del Poder Judicial, se pronunció en relación a los jurados y comentó sobre la necesidad de establecer un sistema penitenciario.⁴

² Vid. Laborde, Santiago. *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus constituciones. Estudios históricos y doctrinales. México: coeditado por el Congreso Federal, el Poder Judicial y el Tribunal Electoral, en especial, los Tomos XVI-XXIV.

³ Cfr. Covarrubias, José (2009). *Dos Siglos de Constitucionalismo en México*. México: Porrúa, pp. 572 y ss.

⁴ *Idem*, los Debates del Congreso Constituyente de 1856-1857, celebrados en las fechas de: 10 de julio de 1856; del 8, 14 y 18 de agosto de 1856, de manera principal.

Vallarta y Moreno se expresaron sobre la necesidad de defender la libertad de trabajo. En cuanto a Moreno, comentó que la libertad de portación de armas en el domicilio, no debía tener restricciones; también se pronunció por la igualdad y en contra de los títulos nobiliarios; en el mismo sentido, aportó ideas en cuanto a los principios en la impartición de justicia y de que se realizara una Ley Orgánica para el Poder Judicial de la Federación; señaló que en caso de la suspensión de las garantías, se debían limitar los efectos; pidió una cuestión relevante: que se delimitaran los linderos entre México y los EUA; se expresó por la preferencia de los cargos de elección popular y, dentro de ellos, el de diputado. Moreno se pronunció por el federalismo y de que en dicho sistema el gobierno no debía decidir cuestiones de los entes federados; de igual forma, diferenció la ley del decreto, comentó que el Senado era la ruina del antiguo régimen y se pronunció porque el Ejecutivo federal pudiese ser depuesto (en contra de Ochoa Sánchez).⁵

Señaló Moreno que el Juicio de Amparo debía proceder en contra de los dispositivos inconstitucionales de los entes federados y de que sólo la autoridad judicial podía hacer reclamaciones legales. Consideró que las decisiones del Congreso federal eran soberanas y, por tanto, no debían ser revisadas por ningún poder. Se preocupó por los ingresos de los entes federados, que eran muy pocos, y de que los sueldos de los servidores públicos fuesen irrenunciables. Impulsó la idea de que los poderes diversos mantuvieran sus libertades civiles, políticas y religiosas. Expresó que no se confundiera la forma de gobierno con las facultades de consultar a la población respecto de los asuntos de la República; también se pronunció en contra de las moratorias inútiles y también en el sentido de que la Constitución no perdiera su vigor y fuerza. Anaya y Hermosillo se expresó a favor de que los vecinos debían ser los electos para los cargos populares; en el mismo sentido, propuso que el Congreso calificara las diferencias entre los entes federados y se pronunció porque el clero no participara en los asuntos políticos del país.⁶

⁵ Vid. José Luis, CAMACHO VARGAS: *El ABC del Senado de la República*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, A.C., México, 2009.

⁶ *Ibidem*, vid. Debates del Congreso Constituyente de 1856-1857, celebrados en las siguientes sesiones: del 18 y 21 de agosto de 1856; 7 de septiembre de 1856; 2 de octubre de 1856; 3 de octubre de 1856; 2, 3, 6, 14, 15, 16 y 23 de octubre de 1856; 5, 12, 18, 20 y 26 de noviembre de 1856, de manera principal. Asimismo, la *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, la cual fue modificada a través de 32 decretos expedidos desde el 25 de septiembre de 1873 al 28 de noviembre de 1911, se modificaron 50 artículos en 84 ocasiones, vid. Covarrubias, José, *Dos Siglos de Constitucionalismo en México*, op. cit., pp. 569 y ss.

⁷ El día 9 de enero de 1857, se expidió en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, por el Gobernador del Estado de Jalisco, Jesús Camarena, sustituto, el decreto número 20, que se refería a la *Ley Electoral*, la cual concluía con el Reglamento de Elecciones.

Constituyente de Jalisco de 1857⁷

La Constitución Política del estado de Jalisco de 1857 contenía diez títulos, siete secciones y 49 artículos, que regulaban los siguientes temas:⁸ del estado, sus habitantes, forma de gobierno, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, de la Hacienda del estado, de la responsabilidad de los servidores públicos, de las reformas a la Constitución y las prevenciones generales. Dentro del Poder Ejecutivo se encontraba el Consejo de Gobierno, que era un cuerpo auxiliar consultivo, el cual se integraba por un representante del Tribunal Supremo de Justicia, del empleado superior de Hacienda y el presidente de la Junta Directora de Estudios; asimismo, se establecía del Gobierno Político y Económico.⁹

La Constitución Política del Estado de Jalisco de 1857 fue reformada a través de seis decretos, los cuales modificaron once artículos; dichas reformas fueron realizadas desde 1870 hasta 1897, ya que Jalisco tuvo una nueva Constitución en el año de 1906, previa a la de 1917.¹⁰

En este período, se dio un acontecimiento que modificó la geografía de Jalisco y que impactó a la nacional, ya que mediante decretos centralistas, so pretexto de someter al *Tigre de Álica*, Manuel Lozada, con Juárez se decretó que Tepic, séptimo Cantón de Jalisco, fuese un Distrito Militar, se fue desmembrando el territorio de Jalisco y se le cercenaron casi 30 mil kilómetros cuadrados, creando el actual estado de Nayarit.

Dentro de las reformas principales que se dieron a nivel de Normas Rectoras de Jalisco, legales e institucionales, desde 1857 hasta antes de la Constitución de Jalisco de 1906, fueron, de manera principal:

⁸ La *Constitución Política del Estado de Jalisco de 1824*, se publicó en la ciudad de Guadalajara, el 6 de diciembre de 1857.

⁹ Los Congresistas al Constituyente de 1857 de Jalisco, fueron: Aurelio Ramis Portugal, quien fue el Presidente, A. Agraz, Silvano Camberos, Jesús Camarena, Rafael Castro, Juan González, Jesús López Portillo, I. Madrid, Martín Ochoa, Emeterio Robles Gil y Anastasio Cañedo, quien fungió en calidad de Secretario. Dicho documento fue aprobado en la Sala de Sesiones del Congreso Constituyente de Jalisco, en la ciudad de Guadalajara, el 26 de noviembre de 1857 y fue publicada por Anastasio Parodi.

¹⁰ Los decretos por medio de los cuales se modificó la *Constitución Política de Jalisco de 1857*, fueron los siguientes: Número 13, a través del cual se modificó el artículo cuarto, respecto de los derechos de los habitantes, de fecha 30 de mayo de 1870; decreto número 14, el cual se refiere al artículo 14, de las sesiones del Congreso en cuanto al especificar los períodos, de fecha 11 de octubre de 1870; decreto número 15, de la protesta constitucional de las autoridades municipales con referencia a la Constitución de Jalisco de 1857, en éste sentido, cabe recordar, que el Municipio fue una omisión de los Constituyentes Federales de 1856 – 1857, lo cual impactó también a la Constitución de Jalisco del mismo año; decreto número 16, por el cual se modificaron los artículos 6, 32, 33, 35, 36 y 48 de la Constitución Política de Jalisco, mismos que se referían a la Forma de Gobierno, atribuciones del Congreso, del Gobierno Político y Económico, del Poder Judicial y de los empleados del Gobierno, decreto fechado el 14 de mayo de 1885; decreto número 17, mediante el cual, se reformó el artículo 26, relativo a la reelección del gobernador del Estado, el cual se armonizó a las reformas de Porfirio Díaz Mori, las mismas que le permitieron reelegirse en siete ocasiones, decreto de fecha 26 de enero de 1897; decreto número 18, que reformó el artículo 35, en cuanto al Gobierno Político y Económico, de fecha 30 de septiembre de 1897.

- Se expidió el *Decreto de Conspiradores* mediante el cual se adoptó en la República mexicana las disposiciones del decreto de las Cortes Españolas de 17 de abril de 1821, para castigar a los traidores contra la Constitución de 1857, desde el Presidente de la República hasta el último habitante; se consideraba como conspiradores y traidores al régimen constitucionalista de 1857, a los eclesiásticos que se negaran a obedecer a la Constitución de 1857 o exigiesen retractación pública de obediencia a la Norma Rectora, lo cual debían hacerlo todos los servidores públicos. El decreto fue expedido en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 6 de noviembre de 1858, por Santos Degollado, Secretario de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, General en Jefe del Ejército Federal. Como respuesta de la parte conservadora, en la ciudad de Guadalajara, el 16 de febrero de 1859, Leonardo Márquez, en su calidad de General de Brigada, Gobernador y Comandante General del Departamento de Jalisco, expidió un decreto respecto de los *Conspiradores del orden legal*, en el cual, en seis disposiciones se señalaba que trastocadores del orden público se servían de las armas y pervertían los actos de gobierno y serían considerados enemigos del orden y la tranquilidad pública; en particular las gavillas de constitucionalistas, que hacen una guerra cobarde contra el Supremo Gobierno, bandidos que amagan las poblaciones; dichas personas, serán pasadas por las armas dentro de las 24 horas. Lo mismo ocurriría con los que, según datos ministrados por la policía o por la opinión pública, sean calificados como conspiradores contra el orden legal, ya sea en corrillo o que se reúnan dos o más personas y tengan fama pública de ser conspiradores; éstos, de igual manera, incurrirán en la pena capital.
- Otras disposiciones fueron enderezadas a preservar el orden federal, que como ya se expresó, no obstante que conforma a las disposiciones de las Normas Rectoras, tanto las federales como las locales, no existían los municipios, si seguían operando los ayuntamientos, para los cuales se establecieron disposiciones para que se eligieran dichas autoridades municipales; se exceptuó del servicio de la Guardia Nacional a todos los indígenas del estado, lo cual, en nuestra opinión, fue un gran error; de igual forma, se estableció que los diputados del Congreso local que faltaren a las sesiones sin causa justificada serían privados de sus derechos; se estableció que la edad para el ejercicio de los derechos civiles era de 21 años, mismos que eran menester para ocupar el cargo de comisario municipal.¹¹

¹¹ Cfr. Los decretos expedidos por los Gobernadores de Jalisco, Pedro Ogazón e Ignacio Luis Vallarta Ogazón, en las fechas de 29 de agosto de 1861, 9 de noviembre de 1861, 17 de enero de 1862, 4 de febrero de 1862 y 15 de febrero de 1868.





- Se continuó regulando la vida de las estructuras político administrativas y se expidió la *Ley Reglamentaria de las Juntas Cantonales*, que en cinco capítulos y 51 artículos reguló el empadronamiento, la votación y organización de los expedientes electorales, la computación y las nulidades, las disposiciones penales y las normas generales.¹²
- Se tomaron disposiciones para que las leyes que emitiera el Congreso del estado fuesen publicadas y darse a conocer entre la población; respecto a someter al gobernador del estado a juicio político, lo cual era muy confuso en virtud a que si un gobernador federalista atentaba contra el conservadurismo, si el partido opuesto controlaba, ya sea el gobierno local o federal, entonces se trataba de enjuiciar a los adversarios políticos, sin importar las instituciones de la República o del Estado o las circunstancias en que el gobernante había actuado, situación que se sigue repitiendo, de manera lamentable en nuestro país; por tal situación, el Congreso del Estado, se arrogó la facultad de emitir decretos en caso de perturbación del orden público. En cuanto a los ayuntamientos, se tomaron prevenciones en la administración de sus fondos y se les eximió de pagar el Periódico Oficial; de las faltas de los alcaldes y de la necesidad de comunicar las observaciones a la ley de la división territorial del estado; asimismo, se reitera que en estas fechas hubo dos reformas constitucionales.¹³
- Dados los gravísimos conflictos electorales que se agitaban en la República, la intervención francesa y los enconos políticos, como hasta la fecha, se expidieron numerosísimas disposiciones referentes a la cuestión electoral, como fue la *Ley Orgánica Electoral del Estado*, la cual en trece capítulos y 143 artículos reguló los electores elegibles, los periodos electorales y los distinguió de los constitucionales; estableció la división electoral del territorio, especificando los funcionarios que debían ser nombrados, conforme a cada fracción; re-

guló los fiscales electorales, la instalación de las mesas electorales, la votación, el cómputo en la mesa electoral para los diputados, al gobernador y a los insaculados; la celebración del Congreso, de las causas de las nulidades de las elecciones y las disposiciones generales.¹⁴

- Conforme a la Constitución de 1857 y legislación electoral de 1870, se emitieron actos relevantes como la declaración de gobernador del estado a Jesús Camarena; se convocó a elecciones de municipales y alcaldes; se suspendieron las elecciones en Guadalajara por emitir nuevas disposiciones electorales en 1871; se convocó a elecciones de diputados; se renovaron los ayuntamientos en 1872; recibió Huejúcar el título de Villa; se estableció en 1873, que el Congreso del estado podía convocar a elecciones; se nombró, como ciudadano distinguido a Ignacio L. Vallarta en 1875; se imprimieron las diputaciones territoriales de minería, que eran facultades de los estados las relativas a la explotación de los minerales; se facultó al Ejecutivo local para suspender elecciones en 1875; se declararon válidas y nulas las elecciones en diversos municipios conforme al Colegio Electoral o el Congreso del estado; se entregó el Poder Ejecutivo del estado a Ramón Corona, electo de manera popular en 1887, quien expidió las *Bases para la formación de la Estadística*, que fueron las siguientes: censo de habitantes, los cuales se debía clasificar por sexo, edad, nacionalidad, profesión, industria o trabajo de que subsistan, estado civil y si sabían leer y escribir; el catastro de propiedad urbana, minera o rústica; el registro de la propiedad agrícola; el registro de las diversas industrias; el movimiento de comercio en cuanto a importación y exportación; los establecimientos de instrucción pública y de beneficencia; vías de comunicación; los expedientes civiles y criminales; los datos de las fuerzas armadas y los de los cultos. De igual forma, dentro de este periodo, se realizaron reformas constitucionales ya expresadas.¹⁵

¹² Como se recordará, desde la Constitución de Cádiz en 1812, se estableció que las Juntas electorales primarias, eran las parroquiales, al cambiarse el sistema monárquico por el republicano, las bases para ordenar el sistema electoral, eran los ayuntamientos, mismos que eran los encargados de organizar los procesos electorales y después, los Jefes Políticos de los Cantones, por último, seguía la estructura del Congreso del Estado. Dicho decreto fue publicado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 31 de marzo de 1868. Después, se publicaron decretos en relación a los vocales de las Juntas Cantonales, el 3 de abril de 1868; del cuidado en las elecciones populares, el 8 de octubre de 1868; reformas a la ley electoral, el 31 de octubre de 1869 y que no habría publicaciones sobre los resultados electorales, el 8 de noviembre de 1868, entre otras.

¹³ Vid. Decretos publicados el 20 de mayo de 1868; 21 de mayo de 1868; 15 de junio de 1868; 19 de agosto de 1868; 22 de septiembre de 1868; 29 de octubre de 1869 y 30 de mayo y 11 de octubre de

1870, éstas dos últimas con referencia a las reformas constitucionales ya apuntadas.

¹⁴ Decreto publicado en Guadalajara, Jalisco el 11 de noviembre de 1870. Ver artículos 1, fracción VIII y 27. Esta ley, derogó a la ley electoral de 30 de diciembre de 1857.

¹⁵ Desde la expedición de la Ley Orgánica Electoral del Estado, emitida el 11 de diciembre de 1870, hasta el 7 de mayo de 1900, se expidieron 123 decretos, con los cuales concluyó la vigencia de la Constitución Política de Jalisco de 1857, vid. Covarrubias, José, *Enciclopedia Jurídico Política de Jalisco*, op. cit., Tomo I, Volumen I: *Normas Rectoras de México y Jalisco. Legislación Electoral de Jalisco*, pp. 469 – 521; asimismo, Congreso del Estado de Jalisco, XLIX Legislatura (1982). *Colección de los Decretos, Circulares y Órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco*, comprende el periodo de 1860 a 1915 y VIII tomos. México: Autor, entre otros.

Desde la expedición de la Constitución Política de Jalisco de 1857 hasta 1906, existieron 45 cambios en los que ocuparon el cargo de gobernadores del estado, que fue en un lapso de 49 años; asimismo, se expedieron 6 decretos por medio de los cuales se modificaron once artículos de la Norma Rectora local.¹⁶

II. La incompetencia de origen tesis de la SCJN 1874

Constitución de la República de México de 1857

Como es sabido, los Congresistas de 1856-1867 trataron de erradicar las instituciones que consideraban funestas en México, en especial las que habían demostrado su inutilidad o que eran fuentes de interminables conflictos en la República, como fue el caso de la figura de la Vicepresidencia, la cual fue suprimida y se consideró que a falta temporal, absoluta o cuando no entrara en el cargo el primero de diciembre, una vez electo Presidente de la República,¹⁷ quien lo supliría sería quien estuviese en funciones como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este contexto, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación representaba, de manera real, un poder de la República como antes no se había visto; así, por una parte, estaba fortalecido el Poder Judicial hacia adentro del propio poder y en la Corte y, por otro lado, hacia afuera, el representante del Poder Judicial, en casos excepcionales, podía ocupar el cargo del Poder Ejecutivo de la República, lo cual ocurrió en tres ocasiones y que de manera lamentable se reformó durante la dictadura la Norma Rectora de 1857 para dar marcha atrás a dichas disposiciones, pues en la actualidad se ha vuelto a discutir quién debe ocupar el cargo de Presidente de la República en caso de falta absoluta del mismo.¹⁸

En cuanto a la estructura del Poder Judicial de la Federación, sólo se realizó la reforma que señalaba la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por quince ministros, quienes funcionarían en Tribunal en Pleno o en Salas, como hasta hoy siguen funcionando.

¹⁶ Quienes ocuparon la silla de la gubernatura desde 1857 hasta 1906, fueron: Anastasio Parrodi, Jesús Leandro Camarena, José Silverio Núñez, Urbao Tovar, Pedro Ogazón, Francisco García Casanova, José Quintanilla, Leonardo Márquez, Luis Tapia, Adrián Woll, Pablo Valadéz, Miguel Miramón, Severo del Castillo, Ignacio Luis Vallarta Ogazón, Manuel Doblado, José María Arteaga, Ángel Bravo, Anacleto Herrera y Cairo, Eulogio Parra, Donato Guerra, Gómez Cuervo, Emeterio Robles Gil, Florentino Carrillo, Aurelio Hermoso, Félix Barrón, José Ceballos, Fermín González Riestra, Antonio I. Morelos, Pedro Landázuri, Francisco Tolentino, Maximino Valdovinos, Ramón Corona, Luis C. Curiel, Juan G. Robles, Pedro A. Galván, Mariano Bárcenas, Ventura Anaya y Aranda, Miguel Gómez, Francisco Santacruz, Gregorio Saavedra, Emilio Robles, Juan R. Zavala y José Luis Zavala.

¹⁸ Porfirio Díaz Mori fue un dictador astuto, hombre de poder y cuyas reformas legales e institucionales, en algunos casos, se siguen aplicando. Se pronunció contra la reelección y se reeligió en siete ocasiones, para lo cual, modificó el artículo 78 de la Constitución de 1857 en cuatro ocasiones: 5 de mayo de 1878, 21 de octubre de 1887, 20 de diciembre de 1890 y 6 de mayo de 1904. El 7 de noviembre de 1911 (Madero), volvió a establecer que nunca podrían ser reelectos el Presidente y el Vicepresidente, motivo principal de la Revolución de 1910: *Sufragio Efectivo. No Reelección*.

La Tesis de la Incompetencia de origen versus Tesis Vallarta¹⁹

- A) *Contexto jurídico general*. Como lo hemos apuntado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo un poder equivalente al de los otros dos, al del Legislativo y al del Ejecutivo, pero a través de la Tesis Iglesias de la *Incompetencia de origen*, a decir del propio Vallarta, se podría haber convertido nuestro sistema político constitucional en una *dictadura judicial*, por lo que Vallarta consideró que dentro del estado de derecho, el equilibrio de poderes era en el sentido de que se debía entender que no debía haber invasión de esferas entre unos y otros, porque de lo contrario, el Poder Judicial podía tener un poder exorbitante. Además de lo anterior, Vallarta²⁰ conocía el sistema de los EU y el caso de *Marbury versus Madison*, de 1803,²¹ respecto del control difuso de la constitucionalidad, versus control concentrado a través del Juicio de Amparo, el cual también tenía sus características diversas.
- B) *Tesis Iglesias*. En este contexto, José María Iglesias, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió una Tesis muy importante, producto de un proceso jurídico derivado de la Constitución de 1857, el cual fue trascendente y, de alguna manera sigue siendo polémica en el constitucionalismo mexicano, a través del *Amparo Morelos*, del cual resulta el tema de la *Incompetencia de origen*, el cual fue planteado, de manera fundamental, sobre las siguientes bases:²²

¹⁹ Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación (1993). Ignacio Luis Vallarta Ogazón, Archivo Inédito. México: Autor, en particular, el Tomo I: Hombre y Funcionario; de igual forma, consultar Gobierno del Estado de Jalisco (1987). Jalisco. Testimonio de sus Gobernantes. México: Autor, en especial, el Tomo I: 1826 – 1879, pp. 515 y ss., entre otras fuentes.

²⁰ Vid. Ignacio Luis Vallarta, *Obras completas, op. cit.*, en especial, el Tomo II: *Jurista*; Tomo III: *Legislador* y Tomos IV y V: *Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

²¹ El Artículo III de la *Constitución Política de los EUA*, del 17 de septiembre de 1787, ratificada en 1792, por los trece Estados de la Unión Americana, en su Sección 1: *Poder Judicial, ejercicio del cargo*, señala: *El Poder Judicial de los Estados Unidos, residirá en una Suprema Corte*; de igual forma, en la Sección 2: *Jurisdicción*, establece: *El Poder Judicial se extenderá a todo caso que en derecho y equidad surja de esta Constitución, de las leyes de Estados Unidos...* Así, la Corte Suprema de los EUA, anuló un acto administrativo del Poder Ejecutivo Federal, por considerar que era violatorio de la Constitución del país, así, inicia el control difuso de la Constitución, escuela diversa al modelo austriaco en el que se establece el control concentrado de la Constitución y que en el caso de México, se encuentran los dos establecidos, por un lado, en el artículo 103 y en el 105 el control concentrado y en el 133, el control difuso, situación no muy bien definida, de ahí la actualidad el planteamiento jurídico.

²² Su origen es mediante varios precedentes que se dieron en el Poder Judicial de la Federación desde 1871 y hasta el año de 1876, en asuntos donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación se consolidó como máximo intérprete de la *Constitución de la República Mexicana de 1857*, en particular, conforme al análisis sistemático de los preceptos 16 y 126 de la propia Norma Rectora, vid. *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 40 – 43.



- Se emitió como *Jurisprudencia Civil*, expresando que se publicaba la sentencia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación un juicio de amparo promovido por propietarios del estado de Morelos. Al respecto, la Corte partió de cinco supuestos, que planteó como cuestiones: I. ¿La autoridad ilegítima, por vicio en la elección, es la autoridad incompetente de que habla el artículo 16 constitucional? II. ¿Cuál es la verdadera interpretación del artículo 16 constitucional? III. ¿Los actos electorales de los estados están sujetos a la revisión de los tribunales federales y en qué casos? IV. ¿Se viola el precepto constitucional que fijó la forma de gobierno para los estados, cuando no se observan las reglas señaladas por la ley electoral de un estado en cuanto a la incompatibilidad para ser electo a la legislatura? V. ¿Se comete igual violación cuando no se observan las reglas fijadas por la Constitución de un estado para reformarla?²³
- Después de las anteriores cuestiones se realizaron las consideraciones en cuanto a la naturaleza de la incompetencia respecto a la legislatura de Morelos y en cuanto a la forma en que fue electo el gobernador de Morelos. En el primer bloque de los considerandos, relativos a la naturaleza especial de la incompetencia objetada por los quejosos, contra la Legislatura y el gobernador del estado de Morelos, la Corte emitió cinco razonamientos: I. Que dicha incompetencia era *absoluta* y que el artículo 16 constitucional no hacía distinciones. II. Que los derechos del hombre son los fines y que las instituciones son los medios, por tanto, la independencia y soberanía de los estados se encuentran por debajo de dichos derechos humanos. III. Los estados, en cuanto a su independencia y soberanía, se encuentran limitados en los términos de los artículos 40, 41, 100 y 126 constitucionales. IV. Que en base a dichos preceptos, los estados deben observar la Constitución federal y la que se hayan dado. V. Que si el estado de Morelos no había tenido autoridades bajo el régimen republicano, representativo y popular, entonces dicha representación sí era ilegítima e incompetente; por tanto, era obligado a la justicia federal examinar dichos títulos de autoridad competente.²⁴
- Enseguida, la Corte señalaba los considerandos en relación a cómo se encontraba integrada la legislatura del estado de Morelos al momento de expedir la Ley de Presupuestos. Fueron cinco los argumentos: I. El diputado Llamas fue electo en un distrito en el cual actuaba en calidad de jefe político, lo cual contravenía las disposiciones del artículo 33, fracción LX, del estado de Morelos. II. Que dicha disposición se encuentra en contradicción con la Constitución federal, en virtud a que contraviene el espíritu del gobierno republicano, representativo y popular. III. Que dicha disposición ha sido normada por el estado de Morelos en aras de su autonomía y que, por tanto, los tribunales de la federación no deben intervenir en su aplicación y cumplimiento. IV. Que al no revisarse dicha irregularidad por las autoridades electorales, entonces debía considerarse que la elección del diputado Llamas era legal. V. Por tanto, en esa consideración, debía ser considerada legítima y competente la legislatura de Morelos para haber expedido la Ley de Presupuestos.²⁵
- Al concluir, la Corte examinó los considerandos en cuanto a la manera de cómo fue electo el gobernador de Morelos, lo cual razonó en cuatro argumentos: I. Se le objetó no haber reunido las 2/3 partes de los diputados locales, lo cual es responsabilidad del propio estado. II. Que dicho gobernante había sido reelecto sin haber modificado la Constitución de Morelos, lo cual atentaba contra la forma de gobierno republicano, representativo y popular; en particular, a la Constitución federal y a los estados, según establecían los artículos 41 y 109 de la propia Norma Rectora federal. III. Que la reforma a las disposiciones constitucionales del estado de Morelos no eran armónicas a las disposiciones federales. IV. Por tanto, el gobernador de Morelos, al sancionar la Ley de Presupuestos, obró como autoridad ilegítima y, por tanto, era incompetente. En consecuencia, se confirmó la sentencia del inferior y la justicia de la unión ampara y protege a los actores.²⁶

²³ Cfr. Macedo, Pablo y Pardo, Emilio (redactores) (1874). El Foro. Periódico de Jurisprudencia y de Legislación, Redactores, Pablo Macedo y Emilio Pardo (Tomo II), 84, ciudad de México, 18 de abril de 1874. En especial, el reeditado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

²⁴ Cabe recordar, que los artículos de la Constitución vigente de 1857, se referían a lo siguiente: El artículo 40, a la forma de gobierno, similar al vigente; el artículo 41, a la soberanía Federal y a la de los entes federados, parecido la redacción al primer párrafo que la actual; el artículo 100, a la facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en especial, a las que debía ser la última instancia decisoria; el artículo 126, a la supremacía constitucional, una redacción similar a la del artículo 131 vigente.

²⁵ Vid. Velasco, Emilio (1874). *El Amparo de Morelos*. México: Colección de artículos publicados en *El Porvenir*. Fue reeditado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 2005.

²⁶ Habiendo firmado por mayoría de votos, en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: José María Iglesias, Pedro Ogazón, Juan de la Garza, José María Lozano, José Arteaga, Pedro Ordaz, Ignacio Ramírez, Castañeda y Nájera, Ignacio Manuel Altamirano, Simón Guzmán, Luis Velázquez y M. Zavala. Dicho criterio se continúa aplicando por el Poder Judicial de la Federación hasta que Ignacio Luis Vallarta Ogazón dejó la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vid. El Foro, op. cit., en especial, el Tomo VI, Número 39, publicado el 29 de febrero de 1876, donde se dio a conocer, la resolución de la Corte, emitida por el Tribunal Pleno de la *Queja por violación de los artículos 14, 16 y 18 de la Constitución. Prórroga de Ley. ¿Prorrogada la duración obligatoria de una ley, se entiende prorrogado su reglamento, aun cuando de hecho no se promulgue ni se pbligue? Ilegitimidad. ¿Puede la justicia federal declarar la de las autoridades de los Estados?*

C) *Tesis Vallarta*. El gran jurista jalisciense siempre se distinguió por ser analítico y observó que los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde 1869 hasta 1876 eran, incluso, hasta contradictorios, como lo fueron las formas en que resolvieron los asuntos como *La Cuestión Querétaro*, *Caso Pachuca* y *Caso Mérida*, entre otros, en los cuales se observa que el Poder Judicial de la Federación no actuaba con criterios uniformes.²⁷

En cuanto a la idea de que una autoridad estuviese facultada para resolver asuntos dentro de sus competencias, la tenían muy clara y la aplicaban de manera distinta a través de una interpretación “civilista” a los casos concretos, como lo fueron los de *propiedad e inamovilidad de empleos públicos*.²⁸

De igual forma, existe confusión entre lo que es el nombramiento de funcionarios electorales y su actuación o sus acciones o desempeño respecto de la cuestión electoral, pues también eran materias diferentes en cuanto a la forma de integrar los órganos y las formas en que se podían destituir dichos servidores públicos.²⁹

Así, los argumentos jurídicos de Ignacio Luis Vallarta Ogazón con los que superó de manera notable la inconstitucional tesis de la *Incompetencia de origen* fueron, de manera fundamental, los siguientes:

- Si el Poder Judicial de la Federación, en este caso, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, era competente para resolver las cuestiones políticas y electorales.³⁰
- El Juicio de Amparo es de una *litis* cerrada o *interpartes*, lo cual significa que se estaban pronunciado con efectos *erga omnes*, contrario al amparo que protegía de manera individual y personal al actor.
- Las facultades del Poder Judicial de la Federación respecto del juicio de amparo, en el sentido de resolver las controversias entre un estado y la federación, sea entre algún poder o tribunales, por invasión de soberanía entre la federación y los entes federados o por violación a las garantías individuales.³¹
- Diferenciación entre legitimidad y legalidad; la legitimidad proviene del poder soberano de los ciudadanos en cuanto a la expresión de su

libertad política a través del voto que en conjunto conforma la soberanía; a partir de la integración formal de los poderes devienen sus facultades, competencias o atribuciones, que no deben ser confundidas con el origen de su poder o designación, que es el pueblo.³²

- Así, si se considera que un servidor público no fue electo conforme a las disposiciones constitucionales o las legales, se debe analizar el marco normativo aplicable para dilucidar si dicha persona fue investida de poder público conforme a las reglas en que se basó quien determinó si es autoridad legítima; lo que es muy diferente al estudio de si sus actos son constitucionales o son legales.³³
- No se deben confundir los principios constitucionales que se orientan a las cuestiones electorales o de la legitimidad de las autoridades con las de legalidad de los actos de las mismas; son cuestiones diversas.³⁴
- Por lo anterior, se preguntó el gran Vallarta si las cuestiones políticas eran problemas que debía resolver el Poder Judicial de la Federación o la Suprema Corte de Justicia de la Nación; su respuesta fue: no.³⁵
- Así, la Tesis de *Incompetencia de origen es un atentado contra la soberanía de los Estados*.³⁶
- Dicha tesis, que es a todas luces inconstitucional, no opera, porque entonces si la autoridad es ilegítima todo acto que de ella emane no existe y además no encuentra un parámetro dentro del derecho comparado.³⁷



²⁷ Cfr. Moctezuma, Javier (1994). *José María Iglesias y la Justicia Electoral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 65 y ss.

²⁸ Vid. *El Foro*, op. cit., Tomo VII, Número 24, de 3 de agosto de 1876 y el número 25 de 4 de agosto de 1876.

²⁹ Como lo fueron las resoluciones pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de julio de 1872, el día en que murió el gran Juárez (Caso Fecunda Romero); el 11 de octubre de 1872 (Caso Hermenegildo Feliú) y el 14 de noviembre de 1872 (Caso Santiago Alemán y otros), por señalar algunos precedentes distintos pero que se han confundido, de manera equívoca con la cuestión electoral.

³⁰ En este punto, es muy importante precisar, que, derivada de la tradición gaditana de 1812, en México existía el proceso de autocalificación y autocomposición electoral, lo cual significa, que los propios organismos electorales eran los facultados, conforme a la *Ley Orgánica Electoral* aplicable, expedida el 12 de febrero de 1857.

³¹ Ver artículos 1 al 29 de la Constitución de la República.

³² Recordemos el texto del artículo 39 constitucional de 1857, que es casi el mismo que el vigente: *La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*. Estas cuestiones se vinculan a la legitimidad de los poderes, lo cual se manejaba y se continúa ordenando a través de las normas electorales, mismas que parten de la Norma Rectora. Pero los artículos 14 y 16 de la Constitución de 1857, muy similares a los vigentes en cuanto a los principios de legalidad, se refieren a la competencia de las autoridades, cuando están ejerciendo sus facultades y ya están investidas de poder derivado de la Constitución, que de manera general, se encuentra en legislación ulterior o reglamentaria a la de la Norma Rectora, esto se vincula al principio de legalidad, que no debe confundirse con la legitimidad de los poderes.

³³ Porque entonces podríamos hacer la reducción al absurdo de que si una autoridad ilegítima pronuncia actos y resoluciones “constitucionales” y “legales”, entonces, ¿se podrían considerar que no debe ser atacadas dichas actuaciones, como en ocasiones ha sucedido?

³⁴ Si bien es cierto que los principios republicanos aplican a la Federación y a la conformación de los poderes legítimos, estos principios también deben ser observados por los entes federados, que en el caso de no ser aplicados, entonces sí se encuentra ante una violación de orden constitucional; lo cual es muy diferente a las garantías individuales y en particular, a las garantías de seguridad jurídica, las cuales se deben interpretar en un contexto muy específico, que es el de la legalidad.

³⁵ Cuestiones constitucionales, votos que como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio en los negocios más notables 1878-1879, Imprenta J.J., México, 1894, en particular, el Tomo III, pp. 200 y ss.

³⁶ Cfr. Vallarta, Luis (1870). La cuestión de Jalisco examinada en sus relaciones con el derecho constitucional y local y federal, por Ignacio L. Vallarta, diputado por el Estado de Jalisco al Congreso de la Unión. México: Imprenta de Juan Ignacio Cumplido. Asimismo, v. Jalisco, Testimonio de sus Gobernantes, 1826-1879, op. cit., pp. 517 y ss.

³⁷ Vid. Vallarta, Luis (1975). Obras completas. Cuestiones constitucionales – votos que como presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en los negocios más notables, resueltos por este Tribunal, de enero a diciembre de 188., México: Porrúa, en especial, el Tomo Tercero.



El lavado de dinero y la determinación conjunta para enfrentarlo

Carlos E. Montes Nanni¹

¹ Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos, Política y Estado

Resumen

El uso de recursos de procedencia ilícita mundialmente conocido como lavado de dinero es un delito que difícilmente será erradicado en su totalidad en las circunstancias en las que se desenvuelve la economía nacional y mundial. Lo anterior obliga a las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia a tener una vinculación más estrecha con las entidades financieras, públicas y privadas e inhibir al máximo esta actividad criminal.

Presentación

El peligro permanente de permitir la proliferación de las operaciones de lavado de dinero es la transformación real de grandes sectores de la economía en zonas sujetas al control criminal, multiplicando exponencialmente su poder corruptor y de influencia en la sociedad.

Una comunidad en donde las actividades comerciales y de prestación de servicios oculten el origen de capitales y su financiamiento, sin que las autoridades hagan algo en contra, se convierte en el ejemplo más aproximado de la ausencia del estado de derecho.

Salvo los casos en que un estudio criminológico demuestra que la conducta de un delincuente es un problema patológico, éste siempre buscará un beneficio propio, la mayoría de las veces económico.

La generación de ganancias capitalizables de la delincuencia tiene efectos en casi todas las actividades económicas propias de una sociedad moderna, pero predominan sus afectaciones en la seguridad pública y en los últimos años en la seguridad nacional.

Las transformaciones sistémicas emprendidas por la actual administración federal, en el contexto de crear las condiciones favorables a las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia en su enfrentamiento frontal contra la delincuencia organizada, incluyen aquellas reformas legales orientadas a cortar el flujo y manejo de capitales en la sub economía de los recursos de origen ilícito.

El tema del lavado de dinero es complejo por la infinidad de variantes que se pueden presentar en su ejecución, por lo mismo esta exposición se centrará en los proyectos y planteamientos que se han vertido en el desarrollo y discusión de las reformas estructurales emprendidas en los últimos años, por parte de los poderes legalmente constituidos.

El presente artículo desea ayudar al lector a tener presentes las causas y los motivos que generan la proliferación de este delito y sus características comunes de desenvolvimiento en el mundo. La importancia de esta muestra reviste de relevancia en la coyuntura actual porque encontramos que los flujos de capital ilegal están consiguiendo formas más efectivas de infiltración en la economía legal, poniendo en riesgo la estabilidad del país, haciendo que la confianza en la economía formal sea disminuida, socavando la autoridad de los gobiernos al no poder luchar eficazmente contra este flagelo.

Antecedentes

Las referencias comunes que nos indican la aparición de las primeras conductas tendientes a ocultar ganancias ilícitas se presentan en Norteamérica durante la llamada época de la prohibición (periodo comprendido

de 1920 a 1933 en el cual fue ilegal el comercio de licor). Los criminales comunes se transformaron, influidos por costumbres europeas de los inmigrantes italianos y judíos, en organizaciones criminales jerarquizadas, al estilo del imperio romano.

Esto produjo grandes ganancias y el consecuente problema que significó como ocultarlas. No se trataba de enterrar en un lugar secreto un cofre que contenía tesoros, sino esconder bien el dinero de origen ilícito para poder disfrutarlo y seguir financiando sus actividades (lo que hasta la fecha no ha cambiado).

Posteriormente, en el desarrollo de la Primera y Segunda guerras mundiales, los saqueos de las riquezas en los países derrotados requerían ocultar la procedencia de recursos cuantiosos y diversos (joyas, obras de arte, oro). Suiza forjó su reputación bancaria con la aceptación de estos capitales sin inquirir su origen.

Al término de la Guerra Fría, el quebranto de los países con sistemas socialistas ortodoxos y la desaparición de la Unión Soviética, nace a nivel mundial el fenómeno económico, político y cultural que dispara hasta nuestros días el fenómeno del lavado de dinero: la globalización.

En México fue hasta el año de 1996 en que se incluyó el tipo penal denominado *operaciones con recursos de procedencia ilícita* en la legislación penal (el entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal); para ello se añadió un artículo 400 bis en la parte relativa al encubrimiento.

Caracterizado por el conjunto de acciones que delibada y sistemáticamente violan cualquier tipo de ordenamiento legal del país donde se desarrolle el lavado de dinero ha tendido una serie de redes que conectan el flujo de capitales producto del delito, contribuyendo a la transformación de los mercados en forma sucesiva: local, regional, nacional e internacional.

El lavado de dinero en un mundo global: esfuerzos internacionales y nacionales para combatirlo

La evolución del mundo económico en las dos últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI, ha logrado una apertura más amplia en el flujo de las mercancías de todo tipo, junto con el incremento de capitales y la expansión o desplazamiento de las grandes empresas transnacionales a diferentes partes del mundo; esto ha hecho que el mercado internacional se conecte de forma intrínseca, al grado de que el movimiento de valores de procedencia ilícita pueda utilizar los flujos legales ya establecidos para trasladarse por ellos a cualquier parte del mundo.

Es claro que el lavado de dinero implica una complejidad total, pues las cadenas de la corrupción que le dan cabida, comienzan desde las estructuras de los entes financieros internacionales, las empresas o, inclusive, desde las mismas estructuras de los gobiernos, debido a la corrupción de funcionarios de todos los niveles.

Ante esta situación, la comunidad internacional ha tomado la determinación de atacarlo para contenerlo y disminuirlo en la medida de sus posibilidades; las organizaciones ya existentes como la ONU, la OCDE, el

FMI, entre otras, junto con la participación de los gobiernos de distintos países, las empresas financieras y las organizaciones no gubernamentales, han decidido cooperar para combatir esta amenaza mediante leyes anti lavado, que afecten la estructura de las bandas del crimen organizado, creando redes de información confiables y un marco legal dinámico y activo.

Luz Núñez Camacho (2008) proporciona una descripción interesante sobre el panorama internacional y sus antecedentes, así como los posicionamientos de los organismos internacionales más importantes.

- La convención de la Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 o Convención de Viena es un precedente que se tiene en la suma de esfuerzos internacionales para combatir el lavado de dinero, porque encontró que el narcotráfico era un fenómeno creciente, aumentando considerablemente sus ganancias.
- La creación en 1990 de la Convención del Consejo de Europa sobre Lavado, Seguimiento, Embargo y Decomiso de las Ganancias Provenientes de la Comisión de Delito, estableció la obligación de crear dentro de las legislaciones de cada estado europeo, normas encaminadas a castigar el mencionado delito. A partir del 2005 el alcance de la Convención de 1990 aumentó, procediendo a castigar también el crimen del terrorismo y a su financiamiento.
- El flujo de capital ilegal que pasaba por las instituciones financieras en los años 80 era de consideraciones importantes, por lo que en 1988 se creó la Declaración de Principios de Basilea, con países como Alemania, Canadá, Estados Unidos, Países Bajos, Reino Unido, Suiza, entre otros, y por las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, con objeto de señalar un camino ético voluntario para que las instituciones financieras evitaran la asociación con la delincuencia organizada.
- El incremento del narcotráfico, el consumo de drogas y sus flujos de capital ilícito aumentan exponencialmente, preocupando a gran número de naciones, por lo que se crea en 1989, el Grupo de Acción Financiera Internacional y sus 40 recomendaciones. El GAFI es un ente encargado de evaluar los resultados de la cooperación de los países para prevenir el uso del sistema financiero, la actualización de su marco jurídico y brindar asistencia jurídica multilateral. Sus 40 recomendaciones internacionales, están encaminadas a combatir el lavado de dinero, volviéndose un eje obligado de referencia.
- Las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF's) son creaciones actuales (1990) de los países para combatir los delitos financieros, el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, nacieron como resultado de las medidas anti lavado





y por la gran necesidad de los países por intercambiar información.

- El Grupo Egmont es una organización que coopera con las UIF's a nivel mundial; su objetivo es proveer de un foro a las UIF's, donde puedan discutir para mejorar sus programas nacionales anti-lavado de dinero. Dicho grupo también actúa como un mecanismo de coordinación y consulta internacional.
- En 1993 se creó la Cumbre de las Américas, a petición del gobierno de los Estados Unidos, con la finalidad de combatir el lavado de dinero. Celebró su primera reunión en 1994 con una junta de embajadores ante la OEA; después de las ideas expuestas por los mandatarios asistentes, propuso elaborar una declaración de principios y un plan de acción.
- En 1992 se creó el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves, de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Su objetivo fue crear legislaciones homogéneas para combatir este crimen.

Las acciones que hasta el momento ha tomado México para el combate de este tipo de crimen y que representan sus esfuerzos más notorios son:

1. Su adhesión a esta lucha se dio a raíz de la convención hecha por la ONU en contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988), el 16 de Febrero de 1989, estableciendo la negociación de cuatro acuerdos bilaterales de cooperación en contra del narcotráfico.
2. México se incorporó al GAFI como miembro de pleno derecho en Julio de 2000, quedando sujeto a la aplicación de las 40 recomendaciones en contra del lavado de dinero y de las 9 recomendaciones especiales contra el financiamiento al terrorismo.
3. En julio de 2002, México presidió y organizó reuniones con expertos en lavado de dinero atendiendo el Reglamento Modelo.
4. En 2008, adoptó los Principios de la OCDE para la Integridad en las Compras del Sector Público, ofreciendo pautas para la transparencia, el buen manejo, la prevención de las faltas de conducta y la rendición de cuentas, así como un mapa integral de riesgos, que sirve a los auditores para evitar y detectar el fraude.²
5. México es miembro de la Convención Interamericana Contra el Terrorismo (CICTE); fue electo como vicepresidente del comité para el periodo 2008-2009. En Marzo de 2009, en el marco del IX periodo ordinario de sesiones conmemorado en Washington, fue electo a la presidencia del CICTE para el periodo 2009-2010.
6. México introdujo el artículo 400 Bis en el Código Penal Federal vigente hasta la fecha, para el combate contra el lavado de dinero.³

Problemática sustancial en el enfrentamiento al lavado de dinero

Figuroa Velázquez es preciso al afirmar que “el delito ha sido de un modo mayoritario como un problema grave de dimensiones nacionales, regionales e internacionales, con efectos y ramificaciones que se extienden más allá de las fronteras nacionales” (2001: 5).

La transformación del mercado mundial (y por ende del nacional), en el cual se puede comercializar todo tipo de productos, muestra que el flujo y manejo de capitales lícitos e ilícitos a través de las fronteras físicas e informáticas, dan un parámetro de la dimensión del problema.

El principal delito que genera grandes cantidades de dinero ilegal es indudablemente el narcotráfico, el cual incrementó su poderío a partir de la década de los 80; esto produjo amenazas a la economía de los países en extremo graves. El mejor ejemplo es el caso colombiano, en donde las utilidades del narcotráfico liderado por Pablo Escobar se mezclaron con actividades terroristas de las denominadas FARC.

“El lavado de dinero lo encontramos en tres corrientes: una, que cae dentro del universo de actividades del narcotráfico; otra, que cae en el traslado de dinero a Estados Unidos principalmente por maniobras de evasión fiscal o fraudulentas; y, la tercera, está representada por casos de corrupción mediante los cuales sus responsables obtienen grandes cantidades de dinero” (Castañeda Jiménez: 1992, 22).

Muchos actores económicos como los bancos pueden participar en la comisión de este delito, consciente o inconscientemente, debido a la variedad de servicios que prestan, existiendo la posibilidad de esconder o disfrazar la fuente de ganancias ilícitas.

Lo alentador en el escenario actual es que existe la posibilidad de rastrear las mencionadas transacciones, debido a la detección de tres fases del proceso del lavado de dinero:

- 1) La colocación física del dinero en el sistema financiero.
- 2) La clasificación del dinero producto de ilícitos en las transacciones financieras.
- 3) La reintegración de esos capitales en movimientos de forma aparentemente lícita.

La preocupación de la proliferación del lavado de dinero es creciente en nuestro país, por lo que la investigación y el conocimiento previo de esta actividad tienen que evolucionar por medio de las distintas visiones analíticas nacionales, recogiendo las experiencias y recomendaciones internacionales, buscando o creando un modelo que tenga posibilidades de ser aplicado con efectividad en nuestra nación.

Creación de la Unidad de Inteligencia Financiera

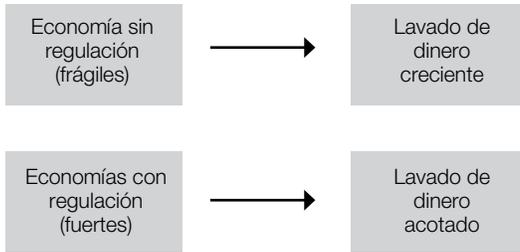
Es bien sabido por las autoridades mexicanas que el delicado balance de la economía es amenazado constantemente por políticas que no garantizan un buen

² <http://www.oecd.org>. Visitada el 30 de Septiembre de 2010.

³ Informe del Cesop. Cámara de Diputados. El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.

Consultado el 30 de Septiembre de 2010.

crecimiento en las áreas productivas legales (inversión-materias primas-fuerza de trabajo), como resultado nos encontramos con ramas de la economía que son fácilmente receptoras de capitales mal habidos, con repercusiones en distintos niveles de seguridad y en la descomposición social.



Por medio de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2004, se creó la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya función es analizar, investigar y detectar operaciones posiblemente relacionadas con el lavado de dinero. Entre sus atribuciones están las siguientes:

- Impedir que el sistema financiero mexicano sea utilizado para realizar actos y operaciones relacionadas con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.
- Ser un área de inteligencia caracterizada por su vanguardia tecnológica, capacitada y profesionalizada en la materia.
- Detectar las actividades de lavado de dinero, comprobar su existencia y los agentes responsables; coordinarse e informar a la Procuraduría General de la República la realización de esas conductas y la identidad de las personas involucradas y colaborar en la integración de las investigaciones.
- Solicitar información y reportes de operaciones directamente a instituciones financieras.
- Celebrar acuerdos y convenios de colaboración e intercambio de información.
- Promover el cumplimiento de la normatividad vigente en coordinación con los órganos supervisores respectivos.

Seminario: El combate al lavado de dinero

El Senado de la República también ha querido formar parte de los esfuerzos por combatir el fenómeno del lavado de dinero, prueba de ello es la creación del Capítulo México de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), que encabeza el senador Ricardo García Cervantes. Una de las primeras acciones fue la realización de un seminario que contó con la participación del Procurador Fiscal de la Federación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, la Unión Nacional de Notarios, el Procurador General de la República, el Jefe del Sistema de Administración Tributaria (SAT), el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Presidente de la Bolsa Mexicana de Valores, la

Asociación de Permisarios de Juegos y Sorteos, A.C., el Subsecretario de Relaciones Exteriores para América del Norte, y el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera.

Objetivos del seminario:

Informar con la calidad y veracidad necesaria a los legisladores federales en el tema de lavado de dinero en México para que comprendan de mejor manera la complejidad del tema.

- Enriquecer su visión con una explicación interdisciplinaria e interinstitucional.
- Crear conciencia en los servidores públicos asistentes en el trabajo legislativo referente a la prevención, detección y represión del mencionado delito y otros asociados a la corrupción.

Ejes Temáticos:

- Esquema para controlar y evitar el lavado de dinero.
- Propuestas para combatir la simulación de actividades lícitas usadas para el lavado de dinero de procedencia ilícita.
- Aportaciones del notariado en el combate al lavado de dinero. Experiencias en países latinoamericanos.
- La fiscalización de ingresos y gastos en empresas que tradicionalmente se usan para el lavado de dinero.
- El lavado de dinero producto del crimen organizado: su investigación y el ejercicio de las acciones de extinción de dominio y penal.
- Implicaciones del lavado de dinero en la economía nacional y en el sistema financiero.
- Participación de la banca en la detección de operaciones sospechosas.
- La adquisición de acciones con dinero de procedencia ilícita. El lavado de dinero vía la Bolsa Mexicana de Valores.
- La posición y sugerencias de asociaciones de permisarios de juegos y sorteos.
- Obligaciones del gobierno mexicano derivadas de tratados internacionales.
- El funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Durante el seminario varios ponentes expusieron sus puntos de vista. Ernesto Cordero Arroyo, Secretario de Hacienda y Crédito Público expuso el tema *Esquema para controlar y evitar el lavado de dinero*.

Propuestas:

- Centrar la estrategia nacional contra este delito específicamente en el marco normativo.
- Fortalecer los mecanismos de prevención y detección al lavado de dinero.
- Fortalecer la parte operativa, investigación y sanción, así como la parte legislativa, soporte y marco jurídico.
- Impedir que las organizaciones criminales dispongan de sus ganancias.
- Judicializar los casos de lavado de dinero.



Javier Laynez Potisek, Procurador Fiscal de la Federación, abordó el tema: *Propuestas para combatir la simulación de actividades lícitas usadas para el lavado de dinero.*

Propuestas:

- Obstaculizar el uso de efectivo por parte de las organizaciones criminales para lavar dinero.
- Identificar operaciones que puedan ser parte de esquemas de lavado de dinero y obtener esa información para generar estrategias integrales de combate a la delincuencia organizada.
- Cumplir con los compromisos internacionales asumidos en el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

Alfonso Zermeño Infante, presidente de la Comisión de Asuntos Americanos de la Unión Nacional del Notariado, expuso la *Problemática del notariado.*

Propuestas:

- La información que los sujetos obligados o "gatekeepers" sea en forma general en toda la operación, y quien deba cruzar los datos sea la autoridad encargada de ello.
- El principal sujeto obligado debe de ser la autoridad.
- Creación de un organismo dentro del sistema notarial encargado y responsable de proporcionar información y reportes a semejanza del Consejo del Notariado de España.

La presentación del Lic. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jefe del Sistema de Administración Tributaria (SAT), versó sobre el tema: *La fiscalización de ingresos y gastos en empresas que tradicionalmente se usan para el lavado de dinero.*

Propuestas:

- En un padrón de 30 millones de contribuyentes y 106 millones de declaraciones de pago al año, se deben atender rubros como la calificación de riesgos y el cruce masivo de datos.
- Hacer una selección de gastos a fiscalizar como parte de un trabajo coordinado con los sujetos obligados.

El Procurador General de la República, Lic. Arturo Chávez Chávez, habló del lavado de dinero producto del crimen organizado, su investigación y el ejercicio de las acciones de extinción de dominio y penal.

Propuestas:

- Prohibir el uso de dinero en efectivo para cualquier acto que implique la transmisión de propiedad de inmuebles.
- Restringir el uso de dinero en efectivo hasta por 100 mil pesos para la compraventa de vehículos aéreos, marítimos y terrestres, blindajes, relojes y joyería, boletos de apuestas o sorteos y transmisión de títulos accionarios, entre otros.
- Incorporar al ámbito de la delincuencia organizada los tipos penales de lavado de dinero ba-

jo sus modalidades de fomento y equiparado.

- Operaciones encubiertas.

Agustín Carstens Carstens, Gobernador del Banco de México, tocó el tema *Implicaciones del lavado de dinero en la economía nacional y en el sistema financiero.*

Sugerencias:

- Perfeccionar el marco jurídico y afinar las estrategias. En este sentido, las reformas propuestas por el Poder Ejecutivo van en la dirección correcta.
- Se requiere una regulación más dinámica, acorde con el contexto actual e internacional.

Guillermo Babatz Torres, Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, habló sobre Participación de la banca en la detección de operaciones sospechosas.

Acciones propuestas:

- Las instituciones financieras deben de avocarse a la prevención, no al combate del lavado de dinero.
- Fortalecer su supervisión por medio de nuevas metodologías, asistencia del Fondo Monetario Internacional y realización de enfoques basados en riesgos.
- Buscar e impulsar una nueva cultura de prevención en todo el sistema financiero, para mitigar con mayor eficacia el riesgo de que las instituciones sean utilizadas para el lavado de dinero.

Luis Téllez, Presidente de la Bolsa Mexicana de Valores, al hablar de la adquisición de acciones con dinero de procedencia ilícita, el lavado de dinero vía la Bolsa Mexicana de Valores, expuso:

- Todas las operaciones que realizan los intermediarios financieros en la Bolsa Mexicana de Valores se efectúan en plataformas electrónicas, siendo esta característica fundamental para evitar operaciones con dinero de procedencia ilícita.
- En las bolsas de valores del mundo ya no se utilizan recursos en efectivo.
- La contribución de las casas de bolsa en el combate al lavado de dinero se limita al conocimiento e identidad de los inversionistas.

El Embajador Julián Ventura Valero, Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores se encargó de hablar del tema: *Obligaciones del gobierno mexicano derivadas de tratados internacionales.*

Propuestas:

- Fortalecer el marco jurídico en materia del lavado de dinero, corrupción y recuperación de activos, tomando en cuenta los tratados internacionales.

- Adoptar las últimas herramientas de investigación de lavado de dinero para lo cual el gobierno mexicano aprovecharía los convenios internacionales de colaboración en materia de capacitación e intercambio de información.

El titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda, Luis Urrutia Corral, realizó una exposición sobre el funcionamiento de la unidad a su cargo y la necesidad de apoyar la iniciativa de ley propuesta por el Ejecutivo federal a la que consideró en concordancia con los instrumentos legales aplicables en otros países y que han dado buenos resultados.

Los esfuerzos conjuntos para el combate contra el lavado de dinero

La escasa regulación en las disposiciones legales existentes para combatir el uso de recursos de procedencia ilícita se debe a que la principal meta establecida por las autoridades es la de combatir el narcotráfico, postergando la inclusión de otras actividades ilegales que producen grandes cantidades de dinero y que se destinan no sólo al financiamiento de estas conductas delincuenciales sino también al terrorismo.

El legislador dispone de dos maneras de fortalecer el marco jurídico que dote a las instituciones de medios legales mas amplios y variados para la prevención, detección y persecución del lavado de dinero. El primero, disponiendo de las reformas conducentes en los ordenamientos penales aplicables (Código Penal, de Procedimientos Penales y Código Fiscal de la Federación); o bien, proponiendo la promulgación de una ley especial. Hoy sabemos, se ha optado por lo último.

La aplicación de una ley especializada en el combate al uso de recursos de procedencia ilícita se ve reflejada en sendas iniciativas de ley presentadas en el Senado de la República y que, sin restar mérito e importancia a ninguna, la presentada por el Presidente de la República implica la atención por parte de los principales actores políticos y una de las prioridades en el trabajo legislativo del Congreso de la Unión para lo que resta del actual periodo ordinario de sesiones en el 2010.

Esta iniciativa dispone de una serie de propuestas a discutirse pero que significarán, en caso de ser aprobadas, una nueva forma de desenvolvimiento y regulación de actividades económicas comunes.

Referencias

Castañeda Jiménez, Héctor F. Aspectos socioeconómicos del lavado de dinero en México. México Instituto Nacional de Ciencias Penales. Primera reimpresión 1992. p. 22.

Figueroa Velázquez, Rogelio M. El delito de lavado de dinero en el derecho penal mexicano. México Editorial Porrúa. Primera Edición 2001. p. 5.

García Ramírez, Efraín. Lavado de dinero. Análisis jurídico del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita. México Editorial Sista. Tercera Edición 2008.

Göttling, Jorge (2000, 16 de enero). Ley Seca: trece años de violencia, locura y jazz, (en línea). Clarin.com. Recuperado el 20 de octubre de 2010, de <http://edant.clarin.com/diario/2000/01/16/e-05001d.htm>.

Núñez Camacho, María de la Luz. El fenómeno de lavado de dinero en México. Causas, efectos y propuestas para reforzar su combate. México Editorial Porrúa. Primera Edición 2008.

- Obliga a una lista de agentes económicos a participar activamente en el reporte de operaciones de compra venta de bienes y servicios, reportando operaciones superiores a los cien mil pesos.
- Vigila de manera más detallada las transacciones de bienes inmuebles (con la intervención y reporte de notarios y corredores públicos).
- Busca recabar la mayor cantidad de información financiera de usuarios y soportarla con documentación que identifique sus actividades y antecedentes comerciales.
- Trata de regular, independientemente de su supervisión reglamentaria, a los juegos, sorteos y apuestas permitidos hasta el momento.
- Ordena una actividad más dinámica de las autoridades reguladoras del sistema financiero y de las autoridades encargadas de la fiscalización.
- Dispone de nuevos tipos delictivos y sanciones administrativas para las personas que sean halladas responsables o que estén vinculadas a cualquiera de las conductas que la iniciativa describe y ubicadas en las actividades de lavado de dinero.

Conclusiones

- Las organizaciones criminales adoptan rasgos propios de la comunidad en donde nacen y se desenvuelven. La criminalidad en México tiene sus características y particularidades propias y exclusivas; por lo anterior, el frente de combate y prevención al mismo incluye la participación de importantes actores de la vida económica nacional.
- Existe el acuerdo común de redimensionar los esfuerzos y el combate frontal al crimen organizado, atacando su poder económico y de financiamiento a sus actividades.
- Los esfuerzos conjuntos buscan debilitar el poder corruptor del delincuente a través de la inutilización de su capacidad económica, cerrando los canales de flujo de capitales que fomentan la criminalidad

Informe del Cesop. Cámara de Diputados. El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas. Consultado el 30 de Septiembre de 2010.

Fuentes de información:

www.rae.es
www.ordenjuridico.gob.mx
www.sil.segob.com.mx
www.oecd.org

La normatividad internacional en materia de lavado de dinero y su influencia en el sistema jurídico mexicano

Silvia Chavarría Cedillo¹

Resumen

La cooperación jurídica internacional y la asistencia judicial entre los Estados, mediante la suscripción de instrumentos internacionales, constituyen los eslabones más importantes en la lucha contra la delincuencia internacional, en especial tratándose del lavado de dinero, máxime que los sujetos activos de este delito, en su inmensa mayoría, son integrantes de la delincuencia organizada transnacional.

Introducción

El lavado de dinero es un fenómeno delictivo. En un inicio, fue analizado por su afectación a los sistemas económicos nacionales e internacionales, al debilitar la integridad de los mercados financieros y generar la pérdida de control de la política financiera; actualmente, este delito tiene una fuerte repercusión en los sistemas de seguridad pública y nacional de los Estados. Concientos de ello, la comunidad internacional ha emprendido esfuerzos para prevenir y combatir este flagelo, a través de estándares plasmados en tratados internacionales y en otras iniciativas multilaterales.

La ratificación y reconocimiento por parte del Estado mexicano de diversos instrumentos internacionales tendientes al combate del lavado de dinero, ha ejercido en el sistema jurídico mexicano fuerte influencia, prueba de ello es la tipificación de este delito en el Código Penal Federal, así como una serie de normas en el sistema financiero mexicano.

Marco conceptual del lavado de dinero en la normatividad internacional

Existen diversas denominaciones y definiciones jurídicas sobre el lavado de dinero previstas en las legislaciones de cada país; sin embargo, existe un consenso en el sentido de que este delito consiste en un procesamiento de las ganancias derivadas de la actividad cri-

minal, a través de su introducción a la economía lícita, para disfrazar su procedencia y permitir a los criminales de ellas sin arriesgar su fuente.

Ante tal situación, algunos países adoptaron leyes antilavado de dinero, pero pronto llegaron a la conclusión de que sin una colaboración internacional efectiva, las medidas adoptadas no tendrían eficacia; por ello, la comunidad internacional ha unido esfuerzos y suscrito instrumentos para enfrentar este problema, de los cuales a continuación se realiza una reseña somera:

Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (Convención de Viena)

Esta Convención fue aprobada el 20 de diciembre de 1988, en Viena, Austria, por lo que se le conoce como la "Convención de Viena", ratificada por el gobierno mexicano el 27 de febrero de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1990.

Es el primer instrumento internacional que tiene entre sus propósitos combatir el lavado de dinero, aún cuando no utiliza este término, sólo se conceptualiza y lo limita al delito de narcotráfico; en ella se delinearon estrategias novedosas para afectar los recursos económicos de las organizaciones criminales, pretendiendo reducir su capacidad de inversión, operatividad y comercialización.

La importancia de esta Convención radica en que marcó un hito en materia de lavado de dinero, al introducir la obligación de los Estados parte, de adoptar medidas legislativas, cuando en forma intencional se realice esta conducta delictiva. Sin embargo, en el marco de la Comunidad Europea ya existían instrumentos que contenían medidas contra la transferencia y resguardo de bienes de origen ilícito, contenidas en la Recomendación No R(80) dictada el 27 de junio de 1980 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en la que se hacen una serie recomendaciones a los Estado miembros para adoptarlas en sus sistemas financieros, entre ellas: verificar la identidad del cliente; limitaciones de

¹ Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos, Política y Estado

las condiciones para acceder a una caja de seguridad; individualización del dinero.

La Convención ha ejercido una gran influencia en la normatividad nacional de los Estados Parte en la lucha contra el lavado de dinero, a pesar de que conforme a su denominación, parece ceñirse única y exclusivamente a medidas contra el narcotráfico, al establecer delitos y sanciones para frenar este ilícito.

La Convención del Consejo de Europa sobre Lavado, Seguimiento, Embargo y Decomiso de las ganancias provenientes de la Comisión de Delitos, 1990, o Convenio de Estrasburgo

En este instrumento se hace una extensa regulación sobre el decomiso y la cooperación en materia penal, en especial sobre la ejecución de la orden de decomiso. En el artículo 6 se tipifican los delitos de blanqueo, cuyas acciones pueden consistir en la conversión o transmisión de propiedades; ocultación o disfraz de la verdadera naturaleza, origen, localización, disposición, adquisición, posesión o uso, movimiento, propiedad o derechos de propiedades producto de un delito, así como la participación en asociación o conspiración para cometer tentativamente y ayudar a cometer delitos relacionados con el lavado de dinero.

Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo

Esta Convención establece en su artículo 6 la penalización del blanqueo del producto del delito, y en el artículo 7 establece las siguientes medidas para combatir el blanqueo de dinero: tipificar el delito del lavado; buscar armonizar las legislaciones nacionales para tipificar delitos en común; utilizar como guías las iniciativas regionales e internacionales; promover la cooperación internacional; desarrollar programas de capacitación y asistencia técnica; crear una Dependencia de Inteligencia Financiera, y aplicar medidas para detectar y vigilar el movimiento transfronterizo de efectivos.

La importancia de esta Convención radica en que por primera vez un instrumento internacional penal logró unificar definiciones y establecer tipos penales en común para prevenir, combatir y sancionar la delincuencia organizada transnacional.

La Convención contra la Delincuencia Transnacional contiene dos estrategias fundamentales de acción: armonizar las legislaciones nacionales de los Estados Parte para tipificar como delitos conductas ilícitas realizadas por grupos delictivos organizados, con la finalidad de lograr la compatibilidad de las acciones y desarrollar esquemas de cooperación entre los Estados para los procedimientos de extradición y asistencia jurídica mutua, abarcando una escala mundial, regional, subregional y bilateral.

Esta Convención establece la obligación de tipificar el lavado de dinero en términos similares a la Convención de Viena, pero con la diferencia de que el tipo penal debe contemplar la penalización del lavado de activos procedentes de cualquier delito de la delincuencia organizada. Además, requiere la creación de una Dependencia de Inteligencia Financiera, e insta a utilizar como guías las iniciativas regionales e internacionales y promueve la cooperación internacional y capacitación y asistencia técnica para combatir el lavado de activos.

Nuestro país forma parte de esta Convención, al ratificarse el 2 de diciembre de 2002 y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) según su acrónimo inglés también conocida por Convención Mérida

Esta Convención contiene un enfoque integral y multidisciplinario que comprende tanto la prevención como el castigo por los actos de corrupción, que se presenta en todos los niveles, tanto en el sector público como en el sector privado. También se reconocen los vínculos entre la corrupción y la delincuencia organizada, por ello se incluye el combate al lavado de dinero.

En la Convención Mérida se establece la obligación de los Estados Parte de garantizar que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el lavado de dinero sean capaces de cooperar e intercambiar información en los ámbitos nacional e internacional, conforme a su derecho interno y, para tal fin, deberán considerar la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.

Uno de los aspectos sobresalientes de esta Convención es el relativo a la regulación de la recuperación de los activos y bienes obtenidos como consecuencia de un acto de corrupción, favoreciendo su sistematización, lo que significa un gran avance a favor de los países afectados por la corrupción, sobre todo aquéllos en condiciones de desarrollo con instituciones públicas frágiles a los cuales se destinan fuertes sumas por concepto de "cooperación o asistencia para el desarrollo". México ratificó esta Convención el 29 de abril de 2004 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

Declaración de Principios del Comité de Basilea, 1988

Esta Declaración surge sobre la base de la Recomendación R (80) del Consejo Europeo, al que ya se ha hecho referencia. En su preámbulo se consigna que el documento es una Declaración General de Principios Deontológicos para incitar a los dirigentes de las instituciones financieras a ejecutar procedimientos eficaces contra la criminalidad organizada; señala la preocupación de determinados países para impedir que se utilice el sistema financiero con fines delictivos. Aparece por primera vez asentada la preocupación por la estabilidad institucional de las entidades frente a la eventual pérdida de confianza en ellas por parte del público.

Aún cuando estos principios tuvieron su origen en la comunidad europea, es innegable su influencia en el contexto internacional.

Las Cuarenta Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

El Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) es un organismo intergubernamental cuyo propósito es elaborar y promover



medidas para combatir el blanqueo de capitales, proceso consistente en ocultar el origen ilegal de productos de naturaleza criminal. Estas medidas intentan impedir que dichos productos se utilicen en actividades delictivas futuras y que afecten a las actividades económicas lícitas.

El GAFI es un organismo multidisciplinario, condición fundamental para luchar contra el blanqueo de capitales, que reúne a expertos encargados de adoptar medidas sobre cuestiones jurídicas, financieras y operativas.

El GAFI tiene tres objetivos centrales: transmitir el mensaje contra el lavado de dinero a todos los países del mundo; monitorear la implementación de las Cuarenta Recomendaciones en los países miembro del Grupo, y revisar periódicamente los mecanismos y contramedidas.

La necesidad de abarcar todos los aspectos relevantes de la lucha contra el blanqueo de capitales se refleja en el conjunto de las cuarenta recomendaciones que el GAFI ha decidido aplicar y cuya adopción se promueve en todos los países. Las Recomendaciones se redactaron inicialmente en 1990. En 1996 se revisaron para reflejar la experiencia de los últimos seis años y los cambios experimentados en materia de blanqueo de capitales.

Las Cuarenta Recomendaciones constituyen el marco básico de lucha contra el blanqueo de capitales y han sido concebidas para una aplicación universal. Abarcan el sistema jurídico penal y policial, el sistema financiero y su reglamentación, y la cooperación internacional.

El GAFI reconoció desde el principio que los países tienen sistemas jurídicos y financieros diferentes, de modo que todos ellos no pueden adoptar las mismas medidas. Por lo tanto, las Recomendaciones constituyen los principios de acción en materia de blanqueo de capitales que los países deben aplicar, de acuerdo con sus circunstancias particulares y su marco constitucional, dejando a los países cierta flexibilidad en su aplicación, en lugar de obligar a cumplir todos los detalles.

Los países del GAFI se han comprometido a aceptar la disciplina de estar sujetos a una vigilancia multilateral y a evaluaciones mutuas. La aplicación de las Cuarenta Recomendaciones por parte de los países miembros se supervisa a través de un doble enfoque: un ejercicio anual de autoevaluación y un proceso más detallado de evaluación mutua según el cual cada país miembro está sujeto a un examen sobre este terreno. Además, el GAFI realiza exámenes horizontales de las medidas adoptadas para aplicar determinadas Recomendaciones.

Entre 1990 y 1995, el GAFI elaboró varias Notas Interpretativas que tienen por objeto aclarar la aplicación de determinadas Recomendaciones. Algunas de estas Notas Interpretativas han sido actualizadas en el marco de la Revisión de las Recomendaciones para indicar los cambios introducidos en las Recomendaciones. El 2 de julio de 1999, el GAFI adoptó una nueva Nota Interpretativa relativa a la Recomendación 15.

Las Cuarenta Recomendaciones hacen alusión a los rubros sobre: adecuación del marco legal conforme a la Convención de Viena; papel de los sistemas jurídicos nacionales en la lucha contra el lavado de capitales; medidas provisionales y decomiso; papel del sistema financiero en la lucha contra el blanqueo de capitales; reglas de identificación del cliente y de conservación de documentos; mayor diligencia de las instituciones

financieras; medidas para hacer frente al problema de los países cuyas disposiciones contra el blanqueo de dinero son insuficientes o inexistentes; otras medidas como el transporte transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador; creación y papel de las autoridades reguladoras y otras autoridades administrativas; fortalecimiento de la cooperación internacional administrativa en el registro de flujos internacionales de dinero en efectivo en cualquier tipo de moneda, mediante el intercambio de información de carácter general; intercambio de información relativa a transacciones sospechosas; otras formas de cooperación mediante asistencia mutua, decomiso y extradición; pautas para mejorar la asistencia mutua en cuestiones de blanqueo de capitales.

Adicionalmente a los trabajos del GAFI existen organismos regionales o internacionales que implementan mecanismos contra el lavado de dinero, entre ellos el Grupo Asia-Pacífico, el Grupo Caribeño, el Grupo Financiero de Acción para Sudamérica, el Comité Moneyval del Consejo Europeo y el Grupo de Supervisión Bancario Offshore.

Las Nueve Recomendaciones Especiales contra el Financiamiento del Terrorismo, del Grupo de Acción Financiera Internacional

El Grupo de Trabajo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos (FATF) emitió la revisión de sus normas Cuarenta Recomendaciones para combatir el lavado de activos, al concluir la reunión plenaria bajo la presidencia de Alemania.

La principal prioridad del FATF ha sido terminar la revisión de las Cuarenta Recomendaciones, las normas internacionales contra el lavado de activos. Esta revisión incluye cambios significativos que al combinarse con las Ocho Recomendaciones Especiales, crean un marco total, consistente y más sólido para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Los principales cambios que se adoptaron incluyen:

1. La especificación de una lista de crímenes relacionados con el delito de lavado de activos.
2. La expansión del proceso de debida vigilancia de los clientes para las instituciones financieras.
3. La ampliación de medidas para transacciones y clientes de alto riesgo, incluyendo la banca corresponsal y las personas expuestas políticamente.
4. La extensión de medidas contra el lavado de activos a ciertas empresas y profesiones no financieras (casinos, agentes de finca raíz, negociantes en piedras y metales preciosos, contadores, abogados, notarios y profesionales legales independientes, compañías y fiduciarias proveedoras de servicios).
5. La inclusión de medidas institucionales claves, especialmente respecto de la cooperación internacional.
6. El mejoramiento de requisitos de transparencia a través de información adecuada y oportuna sobre la propiedad beneficiaria de personas jurídicas como compañías o arreglos tales como fiduciarias.



7. La extensión de muchos requisitos contra el lavado de activos para cubrir la incitación del terrorismo.
8. La prohibición de los bancos ficticios.
9. La novena del GAFI se produjo en Octubre del 2004 y se refiere a que todos los países deben tomar medidas en cuanto al transporte a través de sus fronteras de dinero en efectivo e instrumentos monetarios. Deben implementar leyes que les permita confiscar estos valores que podrían ser producto de lavado de dinero y puedan ser utilizados como apoyo a los grupos terroristas.

Desde 1997 nuestro país inició gestiones para incorporarse al GAFI, siendo hasta junio de 2000 cuando este Grupo otorgó a México la membresía como miembro de pleno derecho.

Las Recomendaciones del GAFI al Estado mexicano

González (2009), en su estudio sobre lavado de dinero en nuestro país, hace un análisis del estudio elaborado por la Financial Action Task Force (FATF-GAFI) y su filial para los países de América Latina, la Financial Action Task Force on Money Laundering in South America (GAFISUD), en colaboración con el Fondo Monetario Internacional, de 2008, donde describe el contexto en que se sitúa el lavado de dinero en nuestro país, y se realiza un diagnóstico del grado de cumplimiento de las diversas recomendaciones que ese organismo ha dirigido previamente a México y hace nuevas recomendaciones sobre el tema.

Este autor señala que las recomendaciones están agrupadas atendiendo a la clasificación en los seis grandes rubros: sistema legal y medidas institucionales; medidas preventivas en instituciones financieras; medidas preventivas en el ámbito no financiero y profesional; personas morales y organizaciones sin fines de lucro; y cooperación nacional e internacional, así como recomendaciones especiales.

El nivel de cumplimiento desde la perspectiva de la FATF-GAFI sobre el sistema legal mexicano, considera tres sub-clasificaciones específicas: a) Delitos en materia de lavado de dinero, b) Responsabilidad de las sociedades mercantiles ligadas a tal actividad; y c) Decomiso y medidas provisionales.

El documento plantea sólo como “parcialmente cumplido” el que los delitos en materia de lavado de dinero vigentes en México, no contemplan aspectos como la “ocultación o el encubrimiento de la verdadera naturaleza o el origen, ubicación, disposición, movimiento, propiedad de recursos vinculados al lavado de dinero” además la FATF-GAFI señala que no se puede considerar como cumplida la recomendación relativa a regular la “posesión o utilización de bienes sin un propósito específico en la materia”.

Otra de las observaciones sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la FATF-GAFI aluden a que en nuestro país los delitos de lavado de dinero no están siendo aplicados de manera efectiva, puesto que las investigaciones se centran en lavado de activos cometido a través del sistema financiero, señalando también la subutilización de los informes de



inteligencia de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP.

Además de señalar que la normatividad en la materia no se aplica efectivamente como lo demuestra el muy escaso número de condenas judiciales en este delito, en relación con el tamaño de la delincuencia organizada, el escaso número de acusaciones, el volumen de informes de inteligencia, el número de informes sobre transacciones sospechosas y la magnitud y la complejidad del sistema financiero en México. Por último, el informe señala que la legislación mexicana no prevé la posibilidad de que a los infractores les sean confiscados bienes de un valor similar a los obtenidos en las actividades ilícitas y que no hay leyes penales ni herramientas para la prevención o para la anulación de contratos ni acciones que permitan disminuir la capacidad de recuperar los bienes sujetos a decomiso.

Derivado del análisis a este documento, resume el Dr. González, las medidas para mejorar las políticas en materia de lavado de dinero y combate al financiamiento del terrorismo, agrupándolas en 6 bloques: sistema legal y medidas institucionales; medidas preventivas en instituciones financieras; medidas preventivas en el ámbito no financiero y profesional; personas morales y organizaciones sin fines de lucro; cooperación nacional e internacional y recomendaciones especiales.

En lo que se refiere al rubro “sistema legal sobre penalización del lavado de dinero y las medidas institucionales aplicables”, el informe señala la necesidad de que se modifique el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, para incorporar en tal disposición como conducta ilícita la “ocultación o el encubrimiento de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad” de los recursos de procedencia ilícita. Igualmente, el documento recomienda la modificación del mismo numeral para incorporar como conducta ilícita la posesión o utilización de bienes en el delito de blanqueo de capitales.

También se recomienda reforzar la coordinación entre los actores involucrados en la investigación y el enjuiciamiento de la delincuencia en México, así como definir más claramente los protocolos de los procesos seguidos por cada uno de tales actores.



El FATF-GAFI plantea la necesidad de institucionalizar prácticas para estrechar la colaboración entre la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, la Procuraduría General de la República (PGR) y las restantes autoridades en la materia.

El informe propone además la realización de investigaciones sobre blanqueo de capitales cometidos a través del sistema financiero; fomentar la sensibilización de los fiscales para generar un mayor interés en perseguir las investigaciones penales que involucren al sistema financiero; desarrollar programas de capacitación para mejorar la capacidad de los fiscales y los jueces para perseguir y juzgar los casos de blanqueo de dinero en el sistema financiero; considerar la posibilidad de modificar el Código Penal Federal para que las personas morales sean penalmente responsables de los delitos de blanqueo de capitales; 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 utilizando los servicios de una institución financiera.

El Grupo Egmont y las Unidades de Inteligencia

El Grupo Egmont es un organismo internacional que agrupa organismos gubernamentales conformados por Unidades de Inteligencia Financiera (UIFs), creando una red internacional para intercambiar información, conocimientos y tecnología en pos de luchar contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. El Grupo Egmont comenzó como un foro en 1995, que se reunió en el Palacio Egmont-Arenberg, en Bruselas, donde se realizó el primer encuentro, y de donde tomó su nombre. Nuestro país desde 1997 es miembro del Grupo Egmont.

La Declaración sobre Seguridad de las Américas

En la Declaración sobre Seguridad en las Américas, emanada de la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en la ciudad de México en octubre de 2003, quedó plasmado un nuevo concepto de seguridad hemisférica, ampliando la visión tradicional mediante la inclusión de aspectos políticos, sociales, de salud y ambientales.

Esta Declaración establece que “La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.”

Reglamento Modelo de la CICAD/OEA

Este Reglamento fue aprobado en 1992 y ha sido reformado en 1995 y 1996. Es un documento base que no tiene efecto vinculante, pero que orienta el desarrollo legislativo sobre prevención y control del lavado de activos entre los países de la Región. Varios artículos de este Reglamento Modelo están referidos a la asistencia judicial en medidas sobre bienes (Cfr. artículos 4º, 5º, 7º, 8º y 20º). El artículo 8º, por ejemplo, plantea la posibilidad de una acción de oficio al señalar que “Conforme a derecho, el tribunal o autoridad competente podrá ordenar la incautación o embargo preventivo o decomiso de bienes, productos o instrumentos situados en su jurisdicción territorial que estén relacionados con un delito de tráfico ilícito u otro delito grave, cometido contra las leyes de otro país, cuando dicho delito, de haberse cometido en su jurisdicción, también fuese considerado como tal”.

Este Reglamento se formuló sobre las base de las 40 Recomendaciones del GAFI; en el artículo 2 se tipifican los delitos de lavado de activos.

Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos

Este Convenio fue firmado entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú, el 11 de julio de 1997. En este documento se señala que el delito de lavado de dinero conduce a una descomposición de las estructuras sociales, políticas y económicas.

Mercosur

En el marco del Mercado Común del Sur se han adoptado algunas disposiciones con relación al lavado

de dinero; se busca la armonización de las normas legales y reglamentarias de los países miembros del Tratado de Asunción.

Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud)

Gafisud es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a los países de América del Sur para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra ambos temas y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros.

La organización se creó formalmente en Colombia, mediante la firma del Memorando de Entendimiento constitutivo del grupo por los representantes de los gobiernos de diez países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

El Grupo goza de personalidad jurídica y estatus diplomático en Argentina, donde tiene la sede su Secretaría. Sus órganos de funcionamiento son el Pleno de Representantes, el Consejo de Autoridades y la Secretaría del Grupo. Cuenta, además, con el ofrecimiento de Uruguay que ha puesto a disposición del Grupo su centro de capacitación en materia de lavado de dinero de Montevideo.

Participan como observadores Alemania, el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Egmont, España, Estados Unidos, FMI, Francia, INTERPOL, INTOSAI, Naciones Unidas y Portugal. También asisten a sus reuniones, como organizaciones afines, el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre lavado de dinero (GAFI/FATF), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC/CFATF) y la Organización de Estados Americanos, a través de la Comisión Interamericana para el Control del abuso de drogas (CICAD).

Gafisud fue creado a semejanza del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) adhiriéndose a las Cuarenta Recomendaciones del GAFI como estándar internacional contra el lavado de dinero más reconocido y a las Recomendaciones Especiales contra el financiamiento del terrorismo, previendo el desarrollo de Recomendaciones propias de mejora de las políticas nacionales para luchar contra estos delitos.

Gafisud ha sumado a su cometido la lucha contra el financiamiento del terrorismo, añadiendo este objetivo en su mandato de actuación contenido en el Memorando de Entendimiento y articulando un Plan de Acción contra el Financiamiento del Terrorismo. Este incorpora, además de las Recomendaciones Especiales del GAFI en la materia, los compromisos aquilatados en Naciones Unidas y una serie de líneas de actuación propias que atienden a la prevención del delito desde la perspectiva de las peculiaridades regionales.

El cumplimiento de los parámetros contenidos en las Cuarenta Recomendaciones, que Gafisud, se pretende una actuación integradora de todos los aspectos legales, financieros y operativos y de todas las instancias públicas responsables de esas áreas.

El compromiso se dirige a la tipificación del delito de lavado teniendo como delito subyacente no sólo el de narcotráfico sino otros delitos graves; la construcción

de un sistema de prevención del delito que incorpora obligaciones para el sistema financiero de identificación del cliente y comunicación de operaciones sospechosas; la incorporación en los sistemas legales de las medidas que permiten perseguir eficazmente el delito en las fases de investigación y en el proceso; y el desarrollo de los más avanzados mecanismos de cooperación entre Estados para la investigación y persecución del delito.

En nuestro país este Memorando fue aprobado por la Cámara de Diputados el 1 de abril de 2009, es decir ocho años después.

El Senado de la República consciente de su responsabilidad en la materia, efectuó los días 22 y 24 de septiembre del año en curso un Seminario denominado "El Combate al Lavado de Dinero", con objeto de brindar a los senadores una mejor información sobre el lavado de dinero en nuestro país, desde un enfoque interdisciplinario e institucional que les permita conocer la complejidad del fenómeno y les aporte elementos para legislar en su entorno a la prevención, detección y represión de este delito y otros asociados a la corrupción.

Durante su participación en este Seminario, el Embajador Julián Ventura Valero, Subsecretario para América del Norte, señaló que a nivel internacional no existe un instrumento que aborde específicamente el lavado de dinero, no obstante existen tres instrumentos internacionales que tratan este delito de forma conexa a los delitos que abordan: la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (Convención de Viena, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo (2000) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, según su acrónimo inglés) también conocida por Convención Mérida, de 2004.



El Subsecretario para América del Norte señaló que existen obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de los que es Parte el Estado mexicano; además del resultado de las evaluaciones que se han realizado a nuestro país, se considera prioritario que el "Poder Legislativo atienda los siguientes asuntos: fortalecer el marco jurídico en materia de lavado de dinero, corrupción y recuperación de activos, tomando en consideración los estándares previstos en los Tratados de los que México es parte, en particular: el delito de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; establecimiento de un mecanismo y normativa para la recuperación de activos; regulación de los centros cambiarios, transmisores de dinero, otros negocios y profesiones de alto riesgo, así como personas jurídicas, y facultad para realizar técnicas de investigación especiales y entregas controladas."

Consideraciones finales:

- La cooperación jurídica internacional y la asistencia judicial entre los Estados constituyen los eslabones más importantes en la lucha contra la delincuencia internacional, en especial tratándose del lavado de dinero, máxime que los sujetos activos de este delito, en su inmensa mayoría, son integrantes de la delincuencia organizada transnacional.

- En el contexto actual, resulta clara la necesidad de potenciar el uso de los mecanismos de cooperación que están contemplados en diversos instrumentos internacionales vigentes, consecuentemente se debe favorecer entre los operadores jurídicos una interpretación avanzada y flexible acorde con las dimensiones político-criminales del problema y la naturaleza supranacional del mismo; al mismo tiempo se debe facilitar los cauces de cooperación más modernos y ágiles que permitan la comunicación directa entre autoridades policiales y judiciales, lo cual implica un amplio intercambio de información, la coordinación de operaciones conjuntas, el rápido traslado de pruebas y otros mecanismos que permitan la eficacia en la persecución penal.
- La ratificación de convenciones internacionales como acuerdos vinculantes celebrados entre los Estados parte, los obliga a ajustar sus marcos legislativos y reglamentarios para combatir maniobras ilícitas como las cometidas a través de acciones como las del lavado de dinero, de acuerdo a las circunstancias propias y marco legal mexicano.

Bibliografía

Armerding Gisela. 2006. *Una mirada a la Declaración sobre Seguridad de las Américas*, Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Aprobación de la Cámara de Diputados del Memorandum de Entendimiento de los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos (GASIFUD).

Ventura Valero Julián, 2010, México, Subsecretario para América del Norte, Ponencia "Obligaciones del Gobierno Mexicano derivados de los Tratados Internacionales", Seminario "El Combate a Lavado de Dinero", Senado de la República.

http://www.antilavadedodinero.com/control_det.php?id=72&area=control_det&gratis=Si

Blanqueo de capitales, disponible en internet: <http://www.cidpe.com.ar/area2/BLANQUEOVERVAELE.pdf>

González Rodríguez José de Jesús, 2009, México. 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

Grupo Egmont

http://www.uif.gov.ar/internacional_egmont.html

La importancia para México de una política coherente contra el lavado de dinero, disponible en internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2199/8.pdf>

Legislación Internacional contra el lavado de dinero, disponible en internet: http://www.antilavadedodinero.com/int_leg_main_paises.php?id=0&area=int_leg_all

Llera Patricia Marcela. *La Ley del Lavado de Dinero. Breve Marco Internacional*. Disponible en internet: <http://www.ianud.or.cr/A096.pdf>

Matus A. Jean Pierre, 2007, *La política criminal de los Tratados*, disponible en internet: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/197/19713110.pdf>

Meincke María José, "Blanqueo De Capitales. Desde La Represión Del Delito a la Prevención", en Revista Prudentia Juris nro. 57, <http://www.eldial.com/home/prudentia/pru57/02.asp>

Núñez Camacho María de la Luz, 2008, México, El Fenómeno de Lavado de dinero en México, Editorial Porrúa.

Prevención de lavado de dinero y activos, 40 Recomendaciones del GAFI, disponible en internet: <http://www.interamericanusa.com/articulos/Lavado-dinero/Lav-Din-40%20Recomendaciones.htm>

Prado Saldarra, Víctor, La tipificación del lavado de dinero en Latinoamérica.

Sevares Julio, 2003, "El Capitalismo Criminal: Gobiernos, bancos y empresas en las redes del delito global" pág. 13, Grupo Editorial Norma, Bs. As 2003

Tondini Bruno M., Blanqueo de capitales y lavado de dinero.

Tellería Escobar Loreta, 2010 Washington, La Declaración sobre Seguridad en las Américas: alcances y desafíos, RESDAL, disponible en internet: <http://www.resdal.org/experiencias/declaracion-telleria-feb2010.pdf>

Convenciones Internacionales

Convención contra del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1988_es.pdf

Convención contra la Delincuencia Transnacional

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf>

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Convención Interamericana contra la Corrupción

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>

Declaración sobre Seguridad de las Américas

http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp

Convenio Centroamericano para la prevención y represión de delitos de lavado de dinero y activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos

<http://www.sica.int/busqueda/Centro%20de%20Documentaci%C3%B3n.aspx?lItem=1298&IdCat=7&IdEnt=303&Idm=1&IdmStyle=1>