

CRIMEN ORGANIZADO, NARCOTRÁFICO Y DELITOS ELECTORALES. FORTALECIENDO EL BLINDAJE

José Luis VARGAS VALDEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Situación actual y perspectivas de la FEPA-DE*. III. *Financiamiento y delincuencia organizada*. IV. *Participación del crimen organizado en los procesos electorales*. V. *Propuesta de reforma penal electoral*. VI. *Conclusiones*. VII. *Fuentes*.

I. INTRODUCCIÓN

Como punto de partida es importante decir que al hablar sobre las organizaciones criminales infiltradas en las elecciones es necesario hacer una consideración sustantiva de que lo que está en juego, que es la cooptación del Estado para perseguir intereses ilegales e individuales, que erosionan las razones básicas que justifican la noción de un poder público que emana del pueblo y que persigue el interés colectivo.¹

Permítanme plantearlo de otra manera: la infiltración y participación activa o pasiva del crimen organizado en los procesos electorales constituye un vicio de origen a la voluntad popular, que desde mi punto de vista lleva a una causal de nulidad absoluta de la elección. Las autoridades legales de todos los órdenes de gobierno estamos obligadas a tutelar un interés general que se desprende del título segundo de nuestra carta magna: el derecho de los mexicanos de contar con gobiernos sanos.²

Es decir, que la representación de los poderes legislativos y ejecutivos estén en manos de servidores públicos y representantes destinados a cum-

* Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

¹ Garay Salamanca, Luis J. *et al.*, *La reconfiguración cooptada del Estado. Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*, Bogotá, p. 40, en <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/captura%20del%20Estad.pdf>.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título segundo, capítulo I.

plir los mandatos constitucionales de sus respectivos cargos, así como los principios democráticos del Estado de constitucional de derecho a los que se encuentran obligados.

Propongo desarrollar el presente análisis con base en tres grandes ejes: en primer lugar, referir que la situación actual que enfrenta la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) es radicalmente distinta a la que tuvo en sus orígenes (1994); en segundo término, abordar el tema del financiamiento y la delincuencia organizada, particularmente la preocupación para evitar que se infiltre el uso de recursos del crimen organizado en los procesos electorales, así como la incapacidad del sistema actual para indagar el origen de determinados recursos (lavado de dinero o financiamiento ilegal de particulares); finalmente, expondré las grandes líneas de la propuesta de reforma penal electoral que se busca impulsar en lo inmediato para que surta efecto en el próximo proceso electoral federal.

II. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA FEPADE

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales surge en 1994 dentro del marco de un amplio consenso, por un lado, se deriva de la firma del Pacto para la Paz, la Democracia y la Justicia, signado por los ocho partidos políticos nacionales de ese entonces y sus respectivos candidatos presidenciales, y por otro de la propuesta del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), formulada ante el seno de la Procuraduría General de la República.³

El acuerdo derivó en la creación de una instancia para prevenir y atender las conductas que laceraban y ponían en peligro los procesos electorales, razón por la cual hubo que apelar a la *ultima ratio* del Estado. Así, mediante decreto expedido por el titular del Poder Ejecutivo, se reformaron los artículos 1o. y 43, y se adicionaron los artículos 6o. y 6o. bis del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dando origen a la FEPADE.⁴

Consecuentemente, la concepción de la Fiscalía fue la de un órgano de procuración de justicia, adscrito a la Procuraduría General de la República, en atención a la unidad del Ministerio Público Federal, pero dotada de au-

³ “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que promueve ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales”, *Diario Oficial de la Federación* del 23 de marzo de 1994.

⁴ Decreto que reforma diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Diario Oficial de la Federación* del 19 de julio de 1994.

tonomía técnica para investigar, perseguir y prevenir los delitos electorales federales.⁵

Desde su creación, la FEPADE ha sido una institución fundamental para la democracia mexicana, toda vez que ha sido un factor inhibitorio de conductas antidemocráticas⁶ y una instancia que ha perseguido casi 11,000 conductas delictivas a lo largo de su historia.

Sin embargo, el análisis crítico que hoy nos corresponde hacer, con miras a los comicios federales de 2012, es si la Fiscalía atiende los mayores peligros que hoy en día aquejan a los procesos electorales federales, si con su actuación se asegura el papel preponderante que está llamada a desempeñar para perseguir y prevenir las conductas que más preocupan a los ciudadanos durante las elecciones y si cuenta con las herramientas necesarias para poderlo hacer.

La realidad que enfrenta la Fiscalía es que del total de asuntos que conoce y además son consignados, el 83% tiene que ver con el robo, sustracción y, en su caso, alteración de la credencial para votar con fotografía, el cual es un tipo de delito que se comete para obtener un documento de identificación.⁷

Sin embargo, en ciertos casos ni la comisión de este tipo de delito ni el uso de la misma tiene una finalidad de alterar el sistema electoral o incidir de manera negativa en los procesos electorales, sino que es un delito que da origen a delitos de otra índole, como lo es el fraude.

De esta forma, sólo el 15% de los delitos están estrictamente vinculados con asuntos electorales relativos a la compra y coacción del voto, diversas modalidades del fraude electoral, así como el apoyo ilegal de gobernantes a candidatos y a campañas electorales, entre otros.

Aunado al desequilibrio señalado, y pese a los esfuerzos de la FEPADE, hay que señalar que hoy en día existen nuevos y distintos fenómenos que ponen en riesgo los procesos electorales, el equilibrio en las contiendas y las condiciones de certeza de las mismas; por lo tanto, merece la pena explorar, como ya he mencionado, presentar una reforma al catálogo de los delitos electorales a nivel federal.

Sin embargo, en esta ocasión me concentraré en el fenómeno de la presencia activa y ostensible del crimen organizado, lo que para la FEPADE preocupa de sobremanera, y sin duda constituye la mayor amenaza para

⁵ Artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR.

⁶ Woldenberg, José, “Los órganos electorales ante el reto de 2003”, *Los retos de la justicia penal electoral 2003*, México, Inacipe, 2002, p. 15.

⁷ Periodo que abarca enero 2007 a julio 2006, son más del 86%. Informe 2009 de la FEPADE.

la organización de las elecciones y para la participación ciudadana en los ejercicios comiciales.

III. FINANCIAMIENTO Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

Es posible afirmar que la transformación institucional y política iniciada hace algunas décadas en nuestro país ha tenido como consecuencia una mayor legitimidad y autenticidad en los resultados de los procesos electorales.⁸

Anteriormente uno de los retos era que el financiamiento y uso de los recursos de los partidos políticos fueran fiscalizados adecuadamente, hoy en día existen mecanismos de control efectivos que intentan garantizarlo.

Sin embargo, todavía existe una preocupación mayor, que consiste en la revisión del uso de los recursos de los partidos políticos y de los candidatos para que no se infiltre el dinero del crimen organizado; es decir, ya no es suficiente con fiscalizar que el financiamiento público prevalezca sobre el privado o que no se rebasen los topes legalmente permitidos, sino el origen lícito de las aportaciones de los particulares.

De esta manera, lo que la FEPADE está proponiendo de cara a los próximos comicios federales es un blindaje electoral de tercera generación, entendido como una serie de políticas públicas y reformas al marco normativo, en el que participan activamente las distintas autoridades administrativas, legislativas y judiciales, con el fin de evitar a toda costa la infiltración del crimen organizado en los procesos electorales.

No obstante que la normativa electoral prohíbe el uso de recursos de procedencia ilícita, el sistema no está diseñado para indagar sobre el origen de esos recursos, ya sea que se trate de lavado de dinero o de otro tipo de financiación ilegal o ilícita de particulares.

Al respecto, la distinción entre lo ilícito de lo ilegal no es irrelevante. Se considera que en caso de financiación ilegal de origen lícito la finalidad normalmente es la preservación de intereses económicos o privilegios de grupos legalmente constituidos, mientras que en la que tiene un origen ilícito, es decir, la asociada al crimen organizado y al narcotráfico, tiene como fin, entre otras actividades, el lavado de dinero, así como el garantizar seguridad, reducir costos de transacción y preservar monopolios en la venta y distribución de estupefacientes.⁹

⁸ Woldenberg, José, *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 7.

⁹ Kupferschmidt, David, *Financiamiento ilícito de la política y captura del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IDEA, 2009, p. 5.

Cabe señalar que algunos preceptos jurídicos no han sido aplicados desde su creación, tales como el establecido en el artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción VI, del Cofipe, que contempla que en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de ese Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, se sancionará con la cancelación del registro como partido político.

De manera que ante la evidencia irrefutable del consentimiento tácito o expreso por parte de algún partido político, a través de su dirigencia, candidatos o precandidatos, del uso de recursos provenientes del crimen organizado para el financiamiento de sus campañas electorales o actividades ordinarias, las autoridades electorales, tanto administrativas como de procuración e impartición de justicia, tendríamos que ser capaces de aplicar las sanciones máximas como la antes citada.

Aunque en principio parecería que se está atentando contra el sistema de partidos, la realidad es que estaríamos corresponsabilizando a los partidos políticos en su calidad de entidades de interés público,¹⁰ y en esa medida se estaría blindando a nuestro sistema político-electoral.

Ante ello, las autoridades electorales, las autoridades hacendarias, policiales y de procuración de justicia debemos trabajar de manera conjunta para investigar el origen de esos recursos, mediante el intercambio de información de estas actividades irregulares para una actuación oportuna y efectiva que se traduzca en la judicialización de casos, previo al otorgamiento de una constancia de mayoría o toma de protesta de aquel candidato del que se tiene evidencia irrefutable de su participación en este tipo de actividades ilícitas.

De forma que un blindaje electoral de tercera generación que se propone debe ser entendido como el más grande propósito de todas las autoridades del Estado mexicano que directa o indirectamente estamos involucradas en los procesos electorales para lograr la protección del sistema electoral frente a la grave amenaza que en esta materia constituye hoy en día la delincuencia organizada.

IV. PARTICIPACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Un aspecto de máxima preocupación para nuestro sistema electoral y de partidos es la posible participación activa y directa de candidatos in-

¹⁰ Artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

volucrados con el crimen organizado. Se trata de un nuevo esquema de impunidad en el que las organizaciones criminales buscan esquemas para garantizar sus intereses y protección de forma previa a la llegada del poder de gobernantes y representantes populares.

En ese sentido, es de mencionar que la Fiscalía busca generar medidas de carácter preventivo que eviten y hagan muy costoso para aquellas personas involucradas con estas organizaciones criminales el que se infiltren en los procesos electorales.

Se trata pues de proponer un tipo penal propio que castigue a aquellos individuos que siendo miembros de delincuencia organizada pretendan involucrarse en los procesos electorales o cuando se pruebe el dolo de un candidato o precandidato de involucrarse en la contienda electoral para favorecer los intereses de la delincuencia organizada y que sea considerado un delito electoral.

Hay que señalar que en esta parte del blindaje que la Fiscalía busca proponer es indispensable la colaboración efectiva e intercambio de información entre las autoridades policiales, de inteligencia civil y militar y, por supuesto, de procuración de justicia.

Aquí es necesario construir un andamiaje que genere confianza y promueva el intercambio seguro de información entre autoridades, de tal forma que nos garantice la confidencialidad y preservación de información sensible para determinar los presuntos nexos de algún candidato o precandidato con el crimen organizado.

También en este tema es importante resaltar la participación activa y responsable que le corresponde ejercer a los partidos políticos nacionales. La fórmula que se sugiere es que por ley o en su defecto por decisión de las autoridades electorales se vuelva exigible para los partidos políticos el indagar el tipo de actividad y la buena reputación de aquellas personas que se pretenden postular para un cargo de elección popular ostentando sus siglas.

En caso de que existiera evidencia de que la dirigencia de dicho partido no denunció a las autoridades respectivas, sabiendo del presunto involucramiento de algún candidato o precandidato con el crimen organizado, y que éste hubiera sido procesado por ese tipo de delitos, que la autoridad electoral federal aplique la sanción máxima, que ya existe en la normativa electoral,¹¹ a la cual ya me he referido, es decir, la pérdida del registro como partido. Asimismo, que la FEPADE tuviera la capacidad de perseguir a aquellos responsables por delitos de complicidad en el supuesto antes expuesto.

¹¹ Artículo 354, numeral 1, inciso a), fracción VI, del Cofipe.

V. PROPUESTA DE REFORMA PENAL ELECTORAL

El proyecto de reforma penal electoral tiene como objetivo, dotar de mayores y mejores herramientas jurídicas a las autoridades encargadas de la investigación y de la procuración de justicia en la materia, para que puedan contar con descripciones típicas precisas que les permitan perseguir y sancionar las conductas que incidan negativamente en el adecuado desarrollo de la función electoral.

De ahí la importancia de regular conductas que se realizan durante el proceso electoral federal, relativas al financiamiento ilícito por parte de la delincuencia organizada en las precampañas y campañas electorales.

El proyecto de reforma surge como consecuencia de que el catálogo de delitos electorales resulta ambiguo, y en ocasiones permite evadir la responsabilidad penal al no configurarse el tipo sobre el uso de recursos de procedencia ilícita, así como de otros supuestos.

En sentido general, el proyecto de reforma pretende, en principio, adecuar la normativa punitiva a la realidad social y actualizar las normas penales a las últimas reformas electorales, así como garantizar y proteger los comicios federales.

Adicionalmente, busca proporcionar al Ministerio Público, mayores herramientas para una debida procuración de justicia. En cuanto también persigue el objetivo medular de sancionar la introducción y uso de recursos públicos y/o de origen ilícito de cualquier índole en precampañas y campañas.

Asimismo, se pretende penalizar la desviación de programas sociales para apoyar a precandidatos en precampañas y cualquier otra circunstancia vinculada con actos político-electorales.

En sentido específico, y por lo que hace a regular el tema de la delincuencia organizada y de operaciones con recursos de procedencia ilícita, la propuesta consiste en reformar el artículo 413 del Código Penal Federal, con objeto de castigar a quien, en cualquier momento realice, reciba o destine aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política nacional, cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder por la comisión de otros delitos (pretende sancionar el origen, uso y destino de los recursos ilícitos).

Así como incorporar otro artículo 413 bis para penar a quienes realicen cualquiera de las conductas previstas en el artículo 400 bis del Código Penal Federal (lavado de dinero) durante las precampañas, campañas o la jornada electoral.

A su vez, se buscaría incorporar otro precepto mediante el cual se sancione a quien siendo miembro de la delincuencia organizada participe o pretenda participar en los procedimientos de selección respectivos para contender como precandidato o candidato a puestos de elección popular.

Por último, contempla modificar el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, a fin de que se califiquen como delitos graves los nuevos tipos penales propuestos, artículos 413 bis y 413 ter del Código Penal Federal.

VI. CONCLUSIONES

Si bien el Estado mexicano ha demostrado su pleno compromiso con la ciudadanía en el fortalecimiento democrático, la realidad nos demuestra que la existencia de la delincuencia organizada constituye una amenaza para el desarrollo de los procesos electorales, y es a través del uso de dinero ilícito como ésta puede infiltrarse en las campañas políticas.

Nuestro país muestra signos de alerta ante diversos acontecimientos que en fechas recientes han demostrado que grupos de la delincuencia organizada cuentan cada día con mayor capacidad para atentar contra el Estado, de ahí que sea una exigencia inminente el fortalecimiento y la actuación oportuna de nuestras instituciones.

Por lo anterior, resulta necesario promover un nuevo blindaje electoral, en el que participemos todas las instituciones involucradas, con objeto de hacer frente a la delincuencia organizada respecto al uso de recursos de procedencia ilícita que se pretende infiltrar en las campañas electorales.

Resulta de suma importancia impulsar una reforma penal electoral, a fin de que la FEPADE pueda hacer frente al desafío del financiamiento de campañas de candidatos o partidos políticos por parte de la delincuencia organizada, que pretende vulnerar el adecuado desarrollo de la función electoral.

VII. FUENTES

1. *Bibliográficas*

ACKERMAN, John (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral. Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, 2010.

GARAY, Luis (coord.), *La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Bogotá, en <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/captura%20del%20Estad.pdf>.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, documento de difusión con fines informativos.

KUPFERSCHMIDT, David, *Financiamiento ilícito de la política y captura del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IDEA, 2009.

WOLDENBERG, José, “Los órganos electorales ante el reto de 2003”, *Los retos de la justicia pena l electoral 2003*, México, Inacipe, 2002.

2. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

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

3. Otras

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que promueve ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de marzo de 1994.

Decreto que reforma diversas disposiciones del Reglamento de la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio de 1994.

Informe Anual de Actividades 2009, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.