

LAS PERSONAS POLÍTICAMENTE EXPUESTAS Y EL BLINDAJE DE LAS ELECCIONES

The politically exposed individuals
and the armour of the elections

María Macarita Elizondo Gasperín

Doctora en Derecho Constitucional por la UNAM.
Consejera del Instituto Federal Electoral.
macarita.elizondo@ife.org.mx.

Palabras clave

Personas políticamente expuestas, blindaje electoral, soberanía, política, poder político y la formación del Estado y sus elementos.

Key Words

Politically exposed individuals, electoral shield, sovereignty, politics, political power, creation of the state and its elements.

Pp. 48-71

Resumen

El fenómeno de las personas políticamente expuestas está ligado con lo que se conoce como el blindaje de las tareas públicas, por lo que resulta indispensable replantear los conceptos de Estado y cuáles son las categorías históricas que le dan sentido y legitimidad a dicho tópico. Desde esta perspectiva, la autora propone en este artículo un marco teórico-histórico frente al problema del blindaje y de las personas políticamente expuestas. De tal forma que se exponen los presupuestos del Estado en dicho contexto: La soberanía, la política, el poder político y la formación del Estado y sus elementos, además de detallar el tema de las personas políticamente expuestas y el blindaje del proceso electoral, en lo referente a aquellas personas relacionadas con las elecciones, como son los partidos políticos nacionales y su dirigencias nacionales.

Abstrac

The phenomenon of the politically exposed individuals is linked to what is known as the shield of the public tasks, so it is essential to restate the concepts of state and which ones are the historical categories that give sense and legitimacy to such matter. From that perspective, the writer proposes on this article a theoretical-historical framework facing the shield and the politically exposed individuals. That way, the budgets of the state are exposed on such context: the sovereignty, the politics, the political power and the creation of the state and its elements, as well as explaining the matter of the politically exposed individuals and the shield of the electoral process, concerning to those people linked with the elections, as the national political parties and their national leadership.

MARCO DE REFERENCIA

El concepto de personas políticamente expuestas en la legislación mexicana tiene una definición primaria en la “Resolución por las que se Expiden las Disposiciones de Carácter General a que se Refiere el artículo 95 bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Aplicables a los Denominados Transmisores de Dinero por Dicho Ordenamiento”. Dicha Resolución en su Capítulo I, denominado Objeto y Funciones, en la fracción novena de su base segunda, señala que:

Para los efectos de las presentes disposiciones se entenderá por:

... IX. “Persona políticamente expuesta” aquel individuo que desempeña o ha desempeñado funciones públicas destacadas en un país extranjero o en territorio nacional, considerando entre otros, a los jefes de estado o de gobierno, líderes políticos, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales, o funcionarios o miembros importantes de partidos políticos.

Agrega la resolución que para los efectos de la misma “se asimila a las personas políticamente expuestas, el cónyuge y las personas con las que mantenga parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, así como las sociedades en las que la persona políticamente expuesta mantenga vínculos patrimoniales”.

Como puede observarse del precepto antes señalado, son varios los elementos característicos de los sujetos que concurren para clasificar a una persona políticamente expuesta, entre los que se encuentran los siguientes perfiles:

- a) Que las personas tengan un cargo y función pública destacada;
- b) Que, entre otras calidades, sean jefes de estado o de gobierno;
- c) Que las funciones públicas de la persona sea destacadas y además sean realizadas indistintamente dentro del territorio nacional o en el extranjero;
- d) Que las personas tengan en cierto perfil político (miembros importantes de los partidos políticos);
- e) Que las personas tengan un cierto perfil socioeconómico (en tratándose de sociedades de corte empresarial con las que la persona políticamente expuesta mantenga vínculos);
- f) Que las personas tengan acceso al manejo de recursos económicos y de manejo de dinero en cualquiera de sus modalidades;
- g) Que todos los señalados sean o no mexicanos pero que tengan su residencia en el país;
- h) Que dentro de los funcionarios gubernamentales se encuentran incluidos los miembros prominentes del Poder judicial;
- i) Que sean militares de alta jerarquía;
- j) Que sean altos ejecutivos de empresas estatales;
- k) Que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado; y,
- l) Que se esté en una sociedad con vínculos patrimoniales con la persona políticamente expuesta.

Pueden concurrir en algunos casos dos o más perfiles, como pudiera el ser alto ejecutivo de una empresa estatal y tener vínculos patrimoniales con alguna sociedad mercantil.

De lo anterior se deduce que desde una lectura estructural, los funcionarios de alto nivel de la administración pública federal, centralizada, los adscritos a los departamentos administrativos y a la Procuraduría General de la República, a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, a las organizaciones nacionales de crédito, instituciones de seguros de finanzas y los fideicomisos, es decir lo que se conoce como la administración pública paraestatal requiere que sean considerados como personas políticamente expuestas.

Haciendo una interpretación analógica es posible aplicar así mismo dicha definición a los gobernadores de los Estados, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los presidentes de los tribunales judiciales de las entidades federativas, a los presidentes de los congresos locales, a los presidentes municipales, entre otros, pues, son la circunstancias de riesgo en el ejercicio del cargo las que determina su inclusión en la categoría de personas políticamente expuestas y no necesariamente el cargo por sí mismo. Por ejemplo hay presidentes y síndicos municipales inmersos en zonas de alto riesgo como son aquellos donde el crimen organizado está más acentuado (léase los municipios fronterizos con los Estados Unidos de América y ahora los del sureste de la República).

Dada la situación que guarda la seguridad de los funcionarios de casi todos los niveles frente al crimen organizado todos ellos, bajo ciertas circunstancias deben entenderse como personas políticamente expuestas.

Los líderes sociales, y los líderes políticos sin cargos partidarios, también deberían ser incluidos en este grupo de “los políticamente expuestos”, pues, en mi opinión, los líderes sociales a la par que los líderes cupulares de los partidos políticos, dadas sus actividades relacionadas con el ejercicio del poder político del estado, son susceptibles de quedar expuestos a los intereses criminales.

Es de resaltar que en el Acuerdo de la Secretaría de Hacienda se omite incluir a los miembros del Poder Legislativo como personas políticamente expuestas. Considero que ello en sí es un omisión injustificable, si se parte de que en la clasificación, se prevé incluso a aquellas que mantienen vínculos patrimoniales con los clasificados.

De lo anterior, es de colegir que esa nomenclatura de quiénes son los individuos políticamente expuestos, es en una proposición meramente enunciativa, por lo que cabe extenderse a otras personas que por sus características semejantes y en algunos casos iguales deben ser considerada en tal tesitura.

Casi todos aquellos que ejercen actividades político-administrativas ya sea en los órganos del poder del estado, entendidos estos como los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, así como los que laboran en las instituciones autónomas y desconcentradas del gobierno, necesariamente se ubican en la hipótesis de la normatividad de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, incluyendo en ella a los altos funcionarios de la misma Secretaría de Hacienda, que por las características de su perfil se encuentran necesariamente expuestos.

Lo anterior lleva a colegir que la situación de las personas políticamente expuestas debe ser reconocida y por consiguiente atendida más allá del estrecho margen meramente hacendario y abordarse de una manera integral mediante una política de seguridad nacional. Para ello es necesario plantear los elementos que componen al sujeto políticamente expuesto y de ahí partir a una clasificación acorde con las necesidades no sólo de seguridad hacendaria sino de seguridad nacional, donde aquella quedaría comprendida. El fenómeno de las personas políticamente expuestas está directamente relacionado con lo que se ha dado en llamar el blindaje de las tareas públicas. Uno y otro fenómeno constituyen los extremos de una situación de marcada gravedad que se inscriben por su ingente atención en lo que pudiera llamarse como ya se dijo, “asunto de seguridad nacional”

El fenómeno del crimen organizado requiere ser comprendido desde la dimensión misma del Estado, es decir, desde la razón de Estado, entendida esta, en los términos de Friedrich Meinecke (1983).

Si esto es así, es menester plantear, aunque sea de manera muy general y esquemática, qué es el Estado y cuáles son las categorías históricas que le dan sentido y legitimidad, es decir, por qué es importante proteger su integridad y su integración.

Desde este planteamiento propongo un marco teórico-histórico que sirva de continente al contenido del problema del blindaje y de las personas políticamente expuestas. Así expondré de manera sucinta los presupuestos del Estado: La soberanía, la política, el poder político y la formación del Estado y sus elementos:

La soberanía

El concepto moderno de soberanía se manifiesta como una categoría histórica que se acrisola en los estados nacionales y el llamado Estado moderno. Surge como un concepto histórico-político de carácter polémico cuya denotación alude a la autoridad suprema como cualidad intrínseca del Estado.

El poder soberano como elemento intrínseco del estado es independiente, monopólico, único, indivisible, inalienable, imprescriptible, imprescindible, hegemónico e inextinguible. El concepto de soberanía surge con los Estados modernos, es decir, con el Estado nación al que legitima y fundamenta.

La soberanía es una atribución esencial del Estado que consiste en hacerse obedecer en el orden interno y en el orden externo, realizar su independencia en relación con los demás estados que forman la comunidad internacional. El poder soberano es el factor que determina la naturaleza política y jurídica del estado.

Por cuanto hace al ámbito jurídico la soberanía del Estado se manifiesta en la posibilidad irrestricta de darse leyes, imponer decisiones administrativas y emitir sentencias jurisdiccionales.

La soberanía es la cualidad específica del poder del Estado, y consiste en el derecho de hacerse obedecer, de mandar en última instancia en forma inapelable en el territorio estatal, —autodeterminación—, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación —autolimitación—, afirmando su independencia respecto a los demás Estados, sin más límites de los que crea el derecho internacional... La soberanía nacional en el Estado democrático corresponde originariamente al pueblo; que debe ser la única fuente de la cual emanan todos los poderes del Estado (Serra Rojas, 1994: 401).

En ese orden, la soberanía del Estado es la facultad que tiene éste para imponer sus determinaciones, es decir que un Estado, para ser reconocido como tal, ha de ser un ente superior, esto es, aquél a quien le corresponde la última acción y decisión en las cosas públicas y en las situaciones políticas. La supremacía del poder estatal no tolera a ningún otro poder que le dispute su acción. Por lo tanto en una determinada sociedad políticamente organizada como Estado no puede existir más que una sola posible soberanía, la del Estado, quien ejerce el poder total.

La soberanía debe ser sancionada por la legitimidad jurídica y apoyada por la fuerza material de que dispone el poder del Estado para cumplir y hacer cumplir sus decisiones.

En los Estados democráticos garantistas de derecho la soberanía que es propiedad única y exclusiva de ellos mismos. Éstos, por su origen en la voluntad popular, se auto limitan y auto determinan mediante el derecho.

La política

Decía Aristóteles que el individuo es por naturaleza un animal político (*zoon politikón*) (Aristóteles, 1970. 71 y ss). Ese concepto, con el transcurrir de la sociedad humana derivó en otras categorías históricas, que en su momento vinieron a describir formas de conducta y estereotipos más o menos definidos de la relación que hay entre el individuo vis á vis la política. El estagirita utiliza acertadamente el concepto, pues en él deslinda otras categorías de las que también es partícipe el individuo como son las de ser un animal gregalis y un animal socialis. Es decir, en esa proposición el alumno predilecto de Platón, refiere al individuo como un ser político por antonomasia. Lo gregario y social, también se da en otros animales como los cuadrúmanos, sin embargo lo político es una cualidad sólo de los humanos pues lo político es y se da siempre en relación con el poder: el poder político, el poder de la política.

La política es una manifestación del espíritu creativo de la persona humana. Aún el poder de facto tiene su origen la política como razón de ser de la persona frente a una

comunidad organizada, no por instinto sino por artificio, es decir, mediante el concurso de voluntades encaminadas a un mismo fin, que no es otro que el integrar una colectividad que los identifique y los defina frente a los “otros” (esa definición frente a los otros también es un acto eminentemente político).

Dicha categoría de orden histórico, en su acepción primaria, lleva a la construcción de otras categorías como la soberanía, la libertad, el Estado, la patria, la nación, el gobierno, la constitución, etc. El concepto de política atraviesa todo ese universo, y no sólo es el hilo conductor sino que es el factor que le da consistencia histórica e ideológica (en el sentido de idea) a cada una de esas categorías.

Desde un sentido muy general, la política son las acciones y los procesos e instituciones que proporcionan un *status* de situaciones relacionadas con la cosa pública, con los asuntos que vincula a una sociedad o a un grupo de individuos con el poder político, poder público que cohesiona, que integra como tal, a ese grupo o sociedad en un lugar y en un tiempo determinados.

La política por su propio carácter es una vinculación de intereses de carácter polémico dentro de ciertas circunstancias históricas. Una cuestión es política en la medida que se confronta en el espacio público por los integrantes de la comunidad. La política es donde se equilibran (en una constante incierta) esos factores confrontados. Ello implica por su propia naturaleza al poder en todas sus manifestaciones y en todas sus posibilidades de ejercicio.

Desde la filosofía, la política, como una de las formas de la conducta humana que se proyecta sobre la comunidad, alude al carácter institucional de reglas del juego más o menos definidas. Misma que se entiende como un instrumento de acción para realizar la cosa pública, mediante los caracteres siguientes:

- a) Es una acción creadora, fuente del cambio, siempre en constante evolución y crecimiento. De ella se sirve el individuo en lo particular y la sociedad en su conjunto, Además siempre está abierta a la participación de todos;
- b) Es un ejercicio de decisión que resuelve el conflicto en la libertad. El orden jurídico es lo ya decidido; y posteriormente la nueva acción política pugna por nuevas decisiones o las establece;
- c) La política es unión que se proyecta como poder normativo que tiene un valor social que aspira a influir el orden de la cosa pública, mediante la organización y desarrollo del poder social;
- d) La política se formaliza en las normas jurídicas;
- e) La política es una distribución de bienes y valores socialmente aceptados.

El poder político

Cualquier sistema político tiene como forma de decisión y de mando, en su carácter de autoridad, el poder político. No hay duda de la presencia del poder en la política.

El término poder tiene varias connotaciones, lo que hace imposible una definición unívoca del mismo. Toda unidad de acción para la consecución de ciertos fines necesita una dirección encaminada a cumplir una voluntad; esa voluntad que ha de ordenar y ha de dirigir al conjunto de voluntades es lo que se llama poder de asociación. Así toda asociación, por mínima fuerza que posea tiene un poder distinto al de cada uno de sus miembros.

Si ello es así, autoridad, poder originario o delegado, potestad, poder público, poder del Estado, son conceptos que, tanto en la teoría política como en la realidad de las instituciones del Estado guardan una estrecha vinculación.

En una acepción político-jurídica, se puede decir que el poder se refiere al dominio, imperio, facultad y peso específico, que se tiene para mandar o para ejecutar una acción que afecta a otros, aun en contra de su voluntad y mediante la fuerza si fuere necesario.

En la acepción específica de la teoría estatal, el poder en general, puede definirse como la capacidad política que se tiene para obligar a otros a hacer o dejar de hacer un acto determinado. Se diferencia de la influencia por ser obligatorio y por la posibilidad cierta y real de hacer uso de la coacción, de la fuerza. En cambio la autoridad es un poder jurídico-político, es decir, un poder legitimado en las normas de derecho, como es principalmente la Constitución de los Estados modernos; Poder que también puede valerse de la fuerza, sólo que institucionalizada para hacerse obedecer. La fuerza sin ley es campo fértil a la arbitrariedad, la fuerza apoyada en la ley es el imperio del Estado.

Así el poder del estado es conjuntamente fuerza moral, jurídica y material: La primera lo justifica, la segunda lo organiza y la tercera le permite realizar y cumplir sus fines. Por ello es menester recuperar el fundamento histórico del poder político: La presencia del Estado la encontramos en todas partes diría Heller, su autoridad se hace sentir de diversas formas. De ahí que el orden jurídico que integra el Estado es inconcebible sin el poder del que se le provee para su efectividad. Estado y poder político tienen una estrecha relación, haciéndose muy complejo e inextricable desde la teoría del Estado, señalar cuál es la parte del Estado que se manifiesta como poder político y cuál es el aspecto del poder político que se manifiesta como Estado (Heller, 1970: 61).

El poder se da en su primigenia situación como un hecho ineludible. La defensa del grupo y la necesidad de una dirigencia eficaz y eficiente, dieron origen a las primeras concentraciones del poder, ya fuese en una persona o en un grupo. Por ejemplo en el absolutismo europeo el cristianismo es el justificante de las monarquías ya que estas derivan del poder divino (No hay potestad sino de Dios: *omnis potestas a Deo*). Siglos más tarde el poder se subordina al derecho surgiendo así el estado moderno, el Estado de derecho.

Todo grupo humano que busca la realización de determinados fines, requiere entregar su dirección a una persona o grupo, a los cuales reviste de la suficiente autoridad o poder para hacer posible, real y teleológicamente su logro cualesquiera que este sea.

Históricamente el poder se ha manifestado de dos maneras: como un poder de hecho y como un poder de derecho. El primero siempre proviene de una situación de fuerzas convergentes y beligerantes (poder de facto), como se da en una revolución o en un cambio histórico de correlación de fuerzas socio-políticas; El segundo tiene sus principios y basamento en la concurrencia política para crear instituciones de derecho.

En la medida en que el poder se subordina al derecho, tiene vigencia la idea de poder en un sentido jurídico, es decir, autoridad (*autoritas*), la cual abarca la totalidad de las acciones del Estado, esto es, la elaboración de la ley y el sometimiento a la misma. El poder del Estado, que es poder público, condensa la voluntad general (Rousseau) de obedecerse a sí mismo (Rosseau, 1983: 63).

Las normas de convivencia social se apoyan en el derecho en los vínculo para la realización del bien público; de ahí que esos valores no serían factibles de realizar sin alguien que coordine y armonice voluntades y esfuerzos en un proceso de mutua participación y colaboración constantemente. Dice Francisco de Vitoria a propósito de la concurrencia a favor del poder político:

La República no puede ser privada, de ningún modo, de la potestad de defenderse a sí misma y de administrarse contra las injurias de los propios y extraños, lo cual no podría hacer sin los poderes públicos. Por lo tanto si todos los ciudadanos conviniesen en prescindir de la autoridad para no estar obligados a ninguna y no tener que obedecer a nadie, el pacto sería nulo e invalido por antinatural (Vitoria, 1996: 10 y ss).

El poder del Estado es una fuerza material y jurídica que una sociedad concentra en órganos políticos determinados. Esa fuerza corresponde al órgano de que se trate; pero no obstante, que en algunos casos es una persona física la que lo ejerce, no es ella en su calidad particular a la que se le asigna el ejercicio del poder. De ahí que el poder estatal aparezca como la capacidad o la autoridad que se tiene para dominar y controlar la conducta externa de los individuos, obtener su obediencia y encauzar su actividad en una dirección determinada de una manera institucional.

Una sociedad que ha llegado a la forma política superior que es el Estado, crea un sistema complejo de relaciones de poder cuya máxima expresión es la organización político-administrativo del mismo. Cabe señalar que ningún poder es superior al poder del Estado. El Estado tiene el monopolio del poder legal; pero aun así necesita apoyarse en la voluntad de la sociedad, en los principios políticos y sociales de la comunidad nacional y en el derecho. Sin este último el poder del estado sería una fuerza sin autoridad (Jellinek: 102).

Pero también, sin el poder material, el Estado no tendría la fuerza suficiente para contener a los trasgresores de la ley, de ahí que el poder del Estado se vierta en la norma jurídica de manera tal, que constituya la forma de una coacción material regulado en un sistema de sanciones proporcional a la magnitud del orden establecido.

La democracia

El concepto de democracia es un término plurivalente y en consecuencia equívoco por lo que cuando se hace mención a esta categoría histórico-política, casi siempre su primera lectura se hace en contraposición a toda forma de gobierno autocrático. De ahí que, desde esa perspectiva, se tenga que contestar a la pregunta siguiente: quiénes pueden tomar las decisiones colectivas y mediante qué procedimientos (Sartori, 1997: 3-11).

Para estudiar este fenómeno es necesario recurrir a las circunstancias históricas de una sociedad concreta en un lugar y tiempo determinados; así pues, todo grupo políticamente organizado tiene la necesidad de tomar decisiones que resulten obligatorias para todos los miembros del grupo; estas decisiones colectivas, ya sean puestas por escrito, incluso consuetudinarias, tienen la característica del ejercicio del poder, el cual, en un régimen democrático, está fundamentado en el derecho de la voluntad general. Como es sabido existen seis reglas básicas de la democracia:

La primera regla básica de la democracia es la regla de las mayorías, es decir, el fundamento sobre el cual descansan las decisiones colectivas y por consiguiente obligatorias para el grupo en su conjunto; la segunda regla fundamental, es la atribución o derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas; lo que lleva a reglas de derecho que determinan la modalidad de dichas atribuciones; una tercera regla, es aquella condición indispensable sin la cual no es posible el ejercicio democrático y ésta es, la garantía de los llamados derechos políticos: libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de asociación, libertad de sufragio, libertad de voto pasivo, libertad de oposición y libertad de disenso; la cuarta, es la garantía de la alternancia en el poder, la quinta, las garantías de las minorías y la sexta, el respeto a las normas jurídicas y a las reglas no escritas de la costumbre política (Sartori, 1994: 374).

Esas acciones constituyen, entre otras, los bienes jurídicamente tutelados que debe proteger un Estado garantista constitucional de derecho.

El estado

El Estado en la teoría clásica de Georg Jellinek, se compone de tres elementos: La población del Estado (pueblo); el territorio del Estado; el poder del Estado (Jellinek: 321).

El territorio del Estado. Todo Estado para ser tal requiere como presupuesto indispensable de su organización, del ejercicio de las funciones que le corresponden, así como del

ejercicio de su competencia para regularizar, coordinar y controlar sus acciones político-jurídico-administrativa en un territorio exclusivo.

El ámbito o marco territorial es el área geográfica que le sirve de asiento al Estado es decir “es el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado” dice Kelsen (1969: 246 y ss) o en los términos de Heller: “...el territorio es la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el territorio establece la comunidad de destino en la Tierra” (Heller, 1970: 220).

La población del Estado. El concepto de población del Estado hace referencia a un aspecto no sólo cuantitativo sino cualitativo que se identifica con el concepto de nación o de pueblo, términos con una fuerte carga de ideología política. El concepto de pueblo aparece en la doctrina del Estado como un elemento esencial del mismo. Con él se hace referencia al número de individuos que forman un agregado social único cuyas conductas son reguladas por un orden jurídico nacional.

Ese grupo nacional asume como propias las finalidades sociales: satisfacción de las necesidades colectivas, la autodefensa, la supervivencia del grupo y la adaptación constante al medio (Bordeau, 1936: 136 y ss).

Por su parte el concepto de nación se vincula a un origen determinado esencialmente de nacimiento, cuestión que determina por lo general su permanencia en ese territorio del Estado. En el sentido estatal la nación es una categoría ideológica que se define como patria, una mezcla de nacimiento, permanencia y pertenencia que se resalta frente a los “otros” lo no nacionales los extranjeros. La nación es un constante proceso de integración que se hace y se reproduce a sí mismo, siempre incluyente que conlleva a la formación de grupos territoriales relativamente estables e identificados entre sí.

Ernesto Renan concibió a la nación como “una alma, un principio espiritual”, el cual está entrañado en la voluntad de los nacionales que renuevan cotidianamente los motivos en que se funda su convivencia, constituyendo esta “voluntad de vivir juntos” *el plebiscite de tous les jour*. De ahí que cada nación como grupo único sea una categoría histórica (Renán, 1983: 35, 55).

El poder de mando originario: “La nota esencia de un Estado es la existencia de un poder exclusivo del mismo. Ese poder no puede derivarse de otro ninguno, sino que tiene que proceder de sí mismo y según su propio derecho” (Jellinek: 399). Ese poder estatal se manifiesta en el seno de una comunidad de individuos cuya voluntad es darse un poder el cual dimana de ellos mismos, de su soberanía (artículo 39 de la Constitución Política mexicana) prevalece sobre ellos y en la extensión de su territorio conforme a un orden (jurídico) que les es propio.

El poder del Estado es la resultante de la voluntad general, por tanto su poder es de dominación, de fuerza capaz de hacerse obedecer. Para ello el Estado se reproduce a sí

mismo en instituciones estatales necesarias para llevar a cabo su cometido, como es la auto-organización de su propio poder de mando (artículos 40 y 49 constitucionales).

El poder del Estado se manifiesta de manera singular e inequívoca a través de leyes que se da a sí mismo; así como en el ejercicio de su función administrativa y su función jurisdiccional; obrando siempre conforme a derecho y con las limitaciones que éste le imponen en la Constitución.

Estas son las instituciones que hacen posible al Estado y por ende procuran la viabilidad de la nación, instituciones que deben ser protegidas y salvaguardadas, blindadas, se dice ahora de manera coloquial, con los instrumentos del poder del Estado, entre otros mediante instrumentos jurídicos como los que se ha dotado al proceso electoral.

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DEL PODER DEL ESTADO FRENTE A LAS PERSONAS POLÍTICAMENTE EXPUESTAS

Previo a iniciar el análisis de qué debe entenderse por personas políticamente expuestas es menester deslindar esos conceptos:

Deslinde de persona pública

La persona en el derecho público es aquella que está tutelada por las garantías de seguridad jurídica a que se refiere el artículo 16 constitucional. Luego la persona es un sujeto de derechos y deberes consagrados en la Constitución. El concepto de persona se establece en atención a la capacidad jurídica imputable al individuo quien socio-políticamente puede adquirir derechos y contraer obligaciones. En contraste no todo individuo puede ser sociopolíticamente considerado sino que, para reconocerlo como tal es necesario que jurídicamente se le repunte dotado de esa capacidad; por ejemplo, en la materia que nos ocupa, no todo ciudadano puede, ser considerado persona políticamente expuesta, para ello requiere reunir una serie de atributos y características específicas.

En materia genérica electoral, los artículos 34 al 38, en relación con el artículo 110, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marcan de manera referencial y en abstracto los elementos primarios que deben concurrir en un individuo para ser susceptible de ser una persona políticamente expuesta.

Es de señalarse que, por lo que hace al artículo 41 constitucional, éste preceptúa que “sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos”, por lo tanto, en materia electoral, son susceptibles de estar políticamente expuestas las personas que, conformen las dirigencias nacionales de los partidos políticos y junto con ellos los titulares o administradores de los recursos económicos o de las finanzas de dichos institutos políticos.

En cuanto al artículo 110 de la Constitución, se hace puntual referencia de quiénes son las personas sujetas a juicio político, mismas que coinciden con las catalogadas por

personas políticamente expuestas. Aunque es de advertir, que no todas las personas mencionadas en dicho artículo son reconocidas o señaladas como susceptibles de ser personas políticamente expuestas.

De ahí considero que, como ya lo señalaba con anterioridad, deben ser sujetos políticamente expuestos todos los mencionados por el susodicho artículo constitucional:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Deslinde del concepto “expuesto”

Según el diccionario etimológico de Corominas (1990), “expuesto” (del latín *expositus*) en relación con la palabra “exponer” (del latín *exponere*) es todo aquello, trátase de personas o de cosas, que se aventuran o se arriesgan, dicho de otra manera, que se coloca en contingencia de ser dañados o de sufrir pérdida o menoscabo mediante actos riesgosos o de peligro. El riesgo (lat. *resicare*) implica necesariamente la proximidad eminente de un suceso nocivo, de ahí su relación intrínseca con la idea de peligro (lat. *periculum*) esto es, lo expuesto es la inminencia de un riesgo o perjuicio previsible o no.

La “exposición” de una situación, persona o cosa, implica necesariamente el colocarse en situación de atrevimiento, mismo que puede ser de manera calculada o bien fortuita, es decir, que se puede aventurar tomando como base, por ejemplo, el cálculo de probabilidades o bien actuar ignorando o desconociendo las consecuencias de la conducta o

la magnitud de la cosa que se arriesga. En el contexto en que se usa el término, la síntesis es: hay exposición cuando hay riesgo.

El riesgo tiene como elementos la posibilidad y la probabilidad: Se da la posibilidad sólo y únicamente sí, un suceso es real y objetivamente medible aunque contingente; y hay probabilidad sí y sólo sí, de que suceda, y exista un grado suficientemente comprobable de verosimilitud, es decir, que sea factible. Partiendo siempre desde una noción amplia y suficiente del riesgo de la cosa o el sujeto, en relación al objeto o el objetivo del peligro, previamente identificado o conocido según sea el caso.

La exposición desde esta perspectiva, conlleva un conocimiento preexistente, que explica la posibilidad lógica, implícita o explícita de una situación que entra en conflicto con el status concreto y necesario de lo que se tiene, de lo que se espera o de lo que se quiere. Esa es la definición a priori de lo que debe entenderse por lo “expuesto”.

Deslinde del concepto “políticamente”

En el contexto en que se aborda, el término “*políticamente*”, presupone una carga de intencionalidad con respecto a algo y/o a alguien. Lo “políticamente” implica un carácter prescriptivo y descriptivo, respecto de una cierta conducta prefigurada y preconcebida, la cual se espera de un individuo en concreto, o bien de una conducta específica de un individuo dentro de ciertas circunstancias, en un lugar y tiempo determinados.

El término “*políticamente*”, tiene un carácter y un valor histórico, esto quiere decir que hace referencia a lo que se ha venido produciendo como conducta institucional o bien social y jurídicamente aceptada.

Ese concepto es axiológicamente una proposición que se reproduce a sí misma. Ello quiere decir que, tantas veces se dé una situación concreta y específica, en igual número de veces esa conducta deberá coincidir con el referente que le da sentido y legitimidad: lo político.

Cuando se expresa la determinación condicional de lo “*políticamente*” se está ante un modo en que se han dado ciertas cosas, ciertas situaciones, y que deben conservarse el mayor tiempo posible, mientras las circunstancias que las provocaron o las crearon sean las mismas, tanto en sus términos como en sus extremos. Lo “políticamente” implica una razón de necesidad en el acontecer del Estado, pues implica un acto de poder en la toma de decisiones, que afectan al conglomerado social en su conjunto.

En el entorno en que se da el concepto, hay una directriz que se presume necesaria y suficiente, una práctica de máxima eficientificidad que está sobre toda objeción y exención y que tiene como eje una ética de lo público.

El concepto es de orden positivista ya que desde esta perspectiva se considera que los fenómenos políticos constituyen la primacía y la exigencia de lo políticamente deseable.

LA ACCIÓN DEL ESTADO, LA RAZÓN DE LO PÚBLICO Y LAS PERSONAS POLÍTICAMENTE EXPUESTAS

No se ha desarrollado un criterio en el derecho administrativo universalmente válido sobre lo que constituye la exposición política de una persona cuando ésta se encuentra relacionada directa o indirectamente con la administración pública, específicamente con la administración tributaria; en ese mismo orden, no se tiene en otros ámbitos de la cosa pública un referente concreto y acabado del que debe entenderse por tal concepto.

Ello permite que, en su momento, cada institución interesada desarrolle sus propios criterios respecto de qué debe entenderse por una persona políticamente expuesta; y mediante esos criterios señalar los aspectos cualitativos, mejor dicho, las características o el perfil de las personas que cumplen con esa conceptualización; ello sin duda es importante, sin embargo, se hace necesario plantear un marco referencial más amplio, partiendo de responder cuál es el bien jurídico que se pretende proteger con tal acción.

Si esto es plausible, es posible afirmar que el bien jurídico primario que se requiere proteger con acciones como las señaladas, es la permanencia, mejor dicho, la sobrevivencia del Estado. Veamos:

De lo señalado en la normatividad fiscal: “Resolución por las que se Expiden las Disposiciones de Carácter General a que se Refiere el artículo 95 bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Aplicables a los Denominados Transmisores de Dinero por Dicho Ordenamiento”, se colige que existe un *homo estadual* (en el sentido amplio del término) esto es, un grupo perfectamente identificado de personas, en lo individual o colectivo, cuyas acciones y actividades tienen una relación identificable con las funciones que le son propias a un Estado (definido en el estricto sentido político-jurídico-administrativo).

Ese *homo estadual*, casi siempre está ligado al Estado pues trabaja para él, sin embargo, existen otros individuos que no necesariamente tiene que formar parte del cuerpo burocrático del mismo, sino que son entes que inciden en actividades del Estado (entendido esto como el todo de la cosa pública, no sólo del aparato administrativo) como es el caso de los dirigentes de los partidos políticos o de aquellos que realizan actividades proveedoras de bienes y servicios.

Esas conductas se realizan en la esfera de acción de la administración pública, por lo tanto adquiere una connotación de cosa pública y por consiguiente de asunto político.

Es de reiterarse que por su propia naturaleza toda cuestión que se dé en y para el Estado se entiende como un asunto por necesidad político. El Estado no puede desprenderse de su majestad, no así el gobierno que en ciertas circunstancias actúa como cuasi-particular.

La inmediatez que los individuos, cercanos, por el ejercicio de su función, al poder de decisión y de mando, tienen con situaciones relacionadas con los dineros del erario nacional, los coloca en situación de riesgo, no sólo porque pueden disponer directamente del presupuesto, sino inclusive, porque aun no disponiendo del gasto público directamente, sus decisiones de alguna manera pueden sesgar el uso del mismo.

Es de advertir, que esta especulación académica que propongo, busca colocarse en el vértice donde convergen política y derecho, para escudriñar los elementos que le den sentido a la noción que hasta ahora tenemos de esa entidad jurídica que llamamos personas políticamente expuestas.

Buscar su sustento teórico, es al menos de entrada, una pretensión de encontrar su racionalidad desde un presupuesto histórico que incida en lo político y en lo jurídico. Una racionalidad puesta en la historia y derivada de ella.

Su existencia, y ésta es la hipótesis, se plantea en la necesidad no del Estado de derecho, sino del derecho del Estado, es decir, de la razón de Estado, entendiendo esta categoría: como la necesidad de subsistencia del Estado, del derecho del Estado a ser tal en toda su dimensión, en su conservación y en vigencia.

En ese sentido el control de las personas políticamente expuestas es un instrumento de razón material e histórica, que corresponde únicamente al Estado, sólo a él mismo le concierne, por lo tanto, ejercita ese poder de control a través de las instituciones que se ha dado, léase poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. Esa razón es una necesidad imperativa del Estado que trasciende a los gobernantes y a los gobernados. De ahí que se convierta en el elemento necesario para el obrar en el Estado y desde el Estado.

Una persona políticamente expuesta constituye un hecho político-jurídico que constituye una realidad ceñida por el derecho y referida por las circunstancias. Si esto es así, la acción de gobierno, es identificar lo fáctico para formular su individualización, determinando, mediante su voluntad pragmática el qué y el para qué de constreñir unas ciertas conductas a un régimen especial.

Como es sabido, los procesos de gobierno (artículos 40 y 49 de la Constitución) no son lineales, los hechos los determinan y los definen, solamente atienden a la lógica de los resultados. Su fin primordial es preservar el poder del Estado, manteniéndolo intacto en el interior y oponible frente al exterior.

La necesidad histórica de preservarse a sí mismo, fiel a su arquetipo de Estado, que detenta el monopolio de la razón pública, en los términos del derecho de lo político, hace que expida con un criterio de *raison d'Etat* (en el sentido que le da Reyes Heróles, 1992), las normas que sean necesarias, cuando lo interese objetivos del Estado están en riesgo, siendo el más importante de ellos “la supervivencia misma del Estado”.

Estos son los elementos de hecho y de derecho, por los que se hace necesario tomar el control de las personas políticamente expuestas desde el poder del propio Estado. Esa acción es, en sí misma, la aplicación real del poder, para beneficio del Estado.

Es en esta coyuntura donde se hace presente la razón de lo público, o como se lee ahora, de la seguridad nacional, seguridad que no debe ser otra que la seguridad del Estado, ya que es éste quien histórica, política y jurídicamente, a través de sus poderes, tiene la responsabilidad de darle seguridad a la nación, mediante acciones destinadas a mantener la integridad estabilidad y permanencia del Estado mexicano.¹

LAS PERSONAS POLÍTICAMENTE EXPUESTAS Y EL BLINDAJE DEL PROCESO ELECTORAL

De las personas señaladas como políticamente expuestas interesa para los fines de la materia electoral lo referente a aquellas personas relacionadas con las elecciones como son los partidos políticos nacionales y su dirigencias nacionales.

Ambas personas, una moral y la otra física, son por antonomasia, actores prominentes en los procesos democrático-electorales; unos como entidad de interés público y los otros como representantes de los mismos.

Por lo que hace a la dirigencia nacional partidista, la mencionada “Resolución por la que se Expiden las Disposiciones de Carácter General a que se Refiere el artículo 95 bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Aplicables a los Denominados Transmisores de Dinero por Dicho Ordenamiento”, señala que son consideradas personas políticamente expuestas, pues encuadran en el concepto de: “miembros importantes de los partidos políticos”.

Ello lleva a la necesidad de conocer la intención de la normativa fiscal y tratar de dilucidar qué debe entenderse por “miembros importantes de los partidos políticos”:

En primer lugar, en los términos del artículo 41, párrafo dos fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos nacionales, son

¹ Cfr. Ley de Seguridad Nacional (Art. 3)

entidades de interés público, que legalmente intervienen en el procesos electorales, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal.

Dado que dichos partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, la Constitución en el artículo 41 mencionado, en su fracción II, se preceptúa que a los mismos se les otorgará financiamiento público, el cual consiste en ministraciones de dinero destinadas al sostenimiento de sus actividades, las cuales se dividen en: a) ordinarias permanentes, b) las que se utilizan para la obtención de los votos durante los procesos electorales y c) las llamadas de carácter específico. Es importante mencionar que, por mandato constitucional, los recursos públicos que reciben los partidos, en todo momento deben ser mayores que los de origen privado.

Los recursos que reciben los partidos políticos se encuentran puntualmente regulados en la Constitución.

Ese financiamiento público dice la propia Constitución, en la referida fracción II, en su inciso a) que el financiamiento para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, mediante una multiplicación entre el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte se distribuirá entre los partidos en partes iguales, y el setenta por ciento restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

En el inciso b) se preceptúa que para las actividades tendientes a la obtención del voto se hará de la siguiente manera: durante el año que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, el financiamiento público equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; y cuando sólo se elijan diputados federales equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento.

Por lo que se refiere a las actividades específicas (actividades encaminadas a educación, capacitación, investigación socio-económica, política, etc.) el financiamiento equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.

La Constitución señala que la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos, de igual forma advierte que ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus

simpatizantes, advirtiéndole que la suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.

Finalmente esa fracción II, del artículo 41, constitucional ordena que la ley reglamentaria de este artículo, instrumentará e instaurará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos y dispondrá asimismo, las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales.

Como puede observarse, es claro que los llamados “miembros importantes de los partidos políticos” encuadran en la mencionada “Resolución por la que se Expiden las Disposiciones de Carácter General a que se Refiere el artículo 95 bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Aplicables a los Denominados Transmisores de Dinero por Dicho Ordenamiento”.

¿Por qué encuadran en esa definición?: es relativamente fácil dilucidarlo, por una parte, se adecua su perfil al presupuesto marcado: Son personas políticas, que conforme a los estatutos de su partido han sido nombrados en cargos del más alto nivel; es decir, se les ha otorgado el poder institucional para que, con base en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y sus propias reglamentación, dirijan y tomen decisiones por los demás integrantes o miembros del partido político de que se trate. Eso los convierte en “miembros importantes de los partidos políticos”.

Dicho de otra manera, para los efectos de la fracción IX de la Resolución que se estudia, un “miembro importante de un partido político”, no es aquel que resalta por su trayectoria partidista, o por sus aportaciones ideológicas o de trabajo, tampoco lo es el que fuere considerado líder (en el sentido carismático del término) dentro del instituto político que corresponda; tampoco lo es un miembro destacado o líder natural. El “miembro importante”, para la SHCP es aquel que por su posición dentro de la organización partidista tiene el poder de decidir y disponer sobre el manejo de las fianzas del partido.

Ello es así, pues el “riesgo” al que se refiere la “Resolución por la que se Expiden las Disposiciones de Carácter General a que se Refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Aplicables a los Denominados Transmisores de Dinero por Dicho Ordenamiento”, los señala como transmisores que pueden “... ser utilizados por sus Clientes para realizar actos u Operaciones que pudiesen estar dirigidos a favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de delitos previstos en el artículo 139 del Código Penal Federal, o que puedan ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo ordenamiento legal”.

En ese sentido, las dirigencias de los partidos políticos, dentro de las tareas estatutarias que tienen encomendadas, no solamente realiza el trabajo político-partidista relativo a las elecciones o a su presencia en la opinión pública (declaraciones,

proposiciones, etc.) sino, y para poder cumplir con los cometidos propios del partido, requieren llevar conjuntamente con esas actividades meramente político-partidistas, labores de carácter administrativo-contable, de ahí que hacen uso de una burocracia avezada en esos menesteres; sin embargo, la responsabilidad de las acciones de ese aparato administrativo recae en los dirigentes, que por disposiciones estatutarias son los responsables de ello, así como en los encargados directamente de realizar las actividades económico-administrativas.

Ese ejercicio económico-administrativo es precisamente lo que encuadra en lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define como “transmisores de Dinero”.

Dice la Secretaría de Hacienda, que son transmisores de dinero “de manera genérica, las personas que de manera habitual y a cambio de una contraprestación, comisión, beneficio o ganancia, recibe en el territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas directamente en sus oficinas, o por cable, facsímile, servicio de mensajería, medios electrónicos o transferencia electrónica de fondos, para que de acuerdo a las instrucciones del remitente, los transfiera al extranjero, a otro lugar dentro del territorio nacional o para entregarlos en el lugar en que los recibe, al beneficiario designado...”

Como se desprende del contenido de esta fracción XIII, del documento en estudio, y en referencia directa con lo señalado en la fracción que le antecede, sin lugar a dudas los “miembros importantes de los partidos políticos” en el ejercicio de sus responsabilidades, llevan a cabo las actividades inherentes a los “transmisores de dinero”, ya que reciben ministraciones del Instituto Federal Electoral para realizar las actividades que la Constitución y el COFIPE les asignan.

El susodicho Acuerdo, hace referencia a otros aspectos directamente relacionado con estas acciones: Define quién debe ser considerado como “Transmisor de Dinero Dispensor”. Señalado, que reúne tales calidades “la persona que habiendo recibido por cualquier medio en el territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas, los entrega a otra persona con la que tiene establecida una relación contractual...”. Así mismo describe quién es un “transmisor pagado”, y dice que es: “...la persona que teniendo establecida una relación contractual con el ‘Transmisor del Dinero Dispensor’ recibe de éste, por cualquier medio, los derechos o recursos al beneficiario designado”.

Este es el marco regulatorio en donde se inscriben las acciones de los dirigentes de los partidos políticos, y los titulares del área de finanzas, de dichos partidos (llámense tesoreros, administradores, etc.) por lo que el Instituto Federal Electoral, en el ámbito de su competencia, y toda vez que los partidos políticos hacen uso de recursos públicos en las elecciones dictó para las elecciones que están en marcha, las previsiones necesarias mediante el Reglamento Para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, de diez de julio de dos mil ocho (mismo que entró en vigor, el uno de enero de dos mil nueve). Ese Reglamento, dentro de las atribuciones que para tal efecto tiene el Consejo General del Instituto Federal Electoral, fue perfeccionado el

catorce de enero del presente año. Los siguientes son una selección de lo regulado en dicho ordenamiento:

- a) Entre las obligaciones a cargo de los partidos políticos nacionales se encuentran las de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Unidad de Fiscalización, así como entregar la documentación que dicha Autoridad Electoral les solicite respecto de sus ingresos y egresos. Para ello el IFE ha instrumentado todo un andamiaje normativo.
- b) Así, el artículo 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las modalidades de financiamiento de los partidos políticos, los límites a que habrán de sujetarse las aportaciones privadas y las reglas para su recepción.
- c) El artículo 77, párrafo 6 del COFIPE señala que la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
- d) El artículo 79, párrafos 1, 2 y 3 del COFIPE dispone que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así mismo cuenta con autonomía de gestión. La Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiduciario o fiscal establecidos por otras leyes.
- e) De conformidad con el artículo 81, párrafo 1, incisos a) y b) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización tiene como facultades presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, determinar las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten y emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.
- f) De acuerdo con el artículo 81, párrafo 1, incisos c), d) y e) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos tiene como facultades vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas por el Código Electoral.
- g) En términos del artículo 81, párrafo 1, incisos f), g) y h) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización tiene como facultades, requerir información complementaria respecto

de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos; ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos, así como visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

- h) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de conformidad con el artículo 81, párrafo 1, inciso i) del COFIPE debe presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos.
- i) Conforme con el artículo 81, párrafo 1, incisos p) y q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos tiene como facultades la de celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos.
- j) De conformidad con el artículo 81, párrafo 1, inciso s) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos tiene como facultades, requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas.
- k) De acuerdo con el artículo 85 del Código electoral, previo acuerdo del Consejo General, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo 84, párrafo 1, los cuales deberán ser concluidos en un plazo máximo de seis meses.
- l) El artículo 118, párrafo 1, incisos h) e i) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que son atribuciones del Consejo General las de vigilar que las actividades de los partidos y agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego al propio Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.
- m) El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece nuevas obligaciones a los partidos políticos nacionales relativas a la presentación de informes trimestrales y de precampaña, así como la correlativa obligación de la autoridad electoral de recibir y revisar dichos informes.

Esas disposiciones reglamentarias tienen como objetivos, entre otros:

- a) Vigilar las actividades que realicen los partidos políticos a través de sus “miembros importantes”, e impedir así los posibles manejos arbitrarios de los recursos que uti-

lizan para sus campañas, preservando con ello la equidad y la certeza en las precampañas y campañas electorales;

- b) Fortalecer las normas en materia de fiscalización de uso de los recursos (operaciones financieras) de los partidos políticos;
- c) Implementar requisitos eficaces, mediante los cuales se detecten y sancione oportunamente cualquier financiamiento de procedencia ilícita; y,
- d) Garantizar la transparencia, seguridad y legalidad en los procesos electorales.

Para esos efectos, se han instrumentado, entre otras acciones las siguientes:

- a) Durante el procedimiento de revisión de informes, la Unidad de Fiscalización utilizará técnicas muestrales de auditoría;
- b) Cuando la Unidad de Fiscalización lo considere procedente realizará visitas de verificación;
- c) Durante la etapa de revisión de los informes o bien dentro de los periodos de campañas y precampañas, podrá en todo momento y aleatoriamente seleccionar uno o varios distrito en donde se lleven a cabo dicha verificaciones muestrales;
- d) Se cotejarán los gastos que reporten precandidatos o candidatos con los datos obtenidos en la verificaciones correspondientes;
- e) A fin de vigilar la procedencia lícita de los recursos que no son de carácter público, obtenidos por los partidos (autofinanciamiento) la Unidad de Fiscalización remitirá a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al Servicio de Administración Tributaria y a la Unidad de Inteligencia Financiera, de la SHCP, los nombres de todos los aportantes, así como los montos de las aportaciones;
- f) La Unidad de Fiscalización remitirá a la CNBV, al SAT y a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, los listados de los candidatos a cargos de elección popular, de los dirigentes y de los titulares de los órganos de finanzas de los partidos;
- g) Los partidos políticos podrán remitir a la Unidad de Fiscalización la relación de las personas que encuadren en el concepto de persona políticamente expuesta;
- h) El Instituto celebrará convenios con la CNBV, el SAT, El Servicio de Administración Tributaria y la Unidad de la Inteligencia Financiera, de la SHCP, para intercambio de información, conforme a la legislación aplicable.

- i) Por lo que hace al concierto internacional, México se entera del Grupo de Acción Financiera Sobre Lavado de Dinero (GAFI); así como del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) respecto de las “Cuarenta Recomendaciones” diseñadas para combatir el mal uso del sistema financiero por los lavadores del dinero de la droga.
- j) Además de la firma de convenios con la Secretaría de Hacienda, el Instituto Federal Electoral entregará a dicha dependencia, los nombres y montos de aquellos que entreguen aportaciones en dinero a los partidos político.
- k) Se firma convenio con la Secretaría de Gobernación para tales electos. Señalándose que con esta Secretaría se hará un intercambio de información sobre zonas o situaciones de alto riesgo, antes durante y después del proceso electoral.
- l) Se ha llevado a cabo el acuerdo correspondiente con la Procuraduría General de la República para el intercambio de información con la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.

Esta es la respuesta del Instituto Federal Electoral, a lo que se ha dado en llamar el **blindaje** de las elecciones. Que no es otra cosa que la de proteger las elecciones de la delincuencia organizada, a fin de prevenir, en el ámbito de la responsabilidad que por ley le corresponde, su penetración en el proceso electoral federal. ■

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ARISTÓTELES. *La Política*. México: Ed. Gernika, 1970.
- BURDEAU, Georges. *Traité Général de L'Etat*. Paris: Ed. Sirey, 1936.
- COROMINAS, Jean. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Madrid: Ed. Gredos, (5ª reimp.) 1990.
- HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. México: FCE, 1970.
- JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. México: Ed. Compañía Editorial Continental.
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: UNAM 1969.
- MEINECKE, Friedrich. *La Idea de Razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid: Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- REYES HEROLES, Jesús. *En Busca de la Razón de Estado*. México: Porrúa, 1992.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Madrid: SARPE, 1983.
- SARTORI, Giovanni. *Teoría de la Democracia*, Tomo II. México: Alianza Editorial., 1994.
- , *¿Qué es la Democracia?*. México: Nueva Imagen, 2ª ed., 1997.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. México: Porrúa, 12ª ed., 1994.
- VITORIA, Francisco de. *De Reecciones*. Madrid: Ed. Tecnos, 1996.