

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA NECESIDAD DE TIPIFICAR EL DELITO DE
TRÁFICO DE INFLUENCIAS
EN LA LEY PENAL GUATEMALTECA**

WENDY CAROLINA ALVAREZ AQUINO

GUATEMALA, AGOSTO 2008.

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA NECESIDAD DE TIPIFICAR EL DELITO DE
TRÁFICO DE INFLUENCIAS
EN LA LEY PENAL GUATEMALTECA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

WENDY CAROLINA ALVAREZ AQUINO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, agosto 2008.

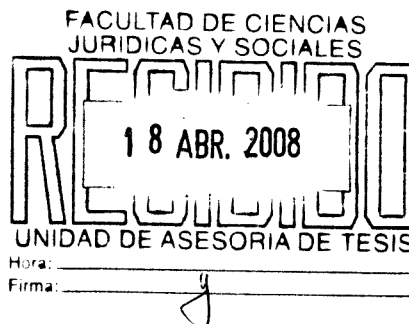
BUFETE JURÍDICO GUERRA Y ASOCIADOS
4ª. Calle 7-53 Zona 9. Edificio Torre Azul. Oficina 202
Teléfonos: 56995520 y 2361-0758
Guatemala, C.A.



Guatemala 14 de Abril del año 2008.

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Coordinador de Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria

Estimado Licenciado:



En atención a providencia con fecha cinco de marzo del año en curso, por medio de la cual se me nombró Asesor del trabajo de la estudiante: **WENDY CAROLINA ALVAREZ AQUINO**, el cual se intitula “**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA NECESIDAD DE TIPIFICAR EL DELITO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS EN LA LEY PENAL GUATEMALTECA**”.

El presente trabajo de tesis respecto a su contenido científico y técnico, es un aporte importante para la sociedad guatemalteca, en virtud de que viene a fortalecer nuestro sistema jurídico penal de lucha contra la corrupción y evitar con ello que dichos actos cometidos por funcionarios públicos queden en la impunidad, por la ausencia de una adecuada regulación del delito de tráfico de influencias en el Código Penal y por lo tanto se produce de variadas formas y en cuestiones cotidianas, lo cual representa un problema que afecta gravemente la legitimidad de la democracia, distorsiona el sistema económico y constituye un factor de desintegración social; asimismo soy de la opinión que la metodología y técnicas de investigación utilizadas fueron las adecuadas para este tipo de trabajo; el cual está redactado en forma clara, sus conclusiones están de acuerdo con el contenido y se consultó la bibliografía necesaria.

BUFETE JURÍDICO GUERRA Y ASOCIADOS
4ª. Calle 7-53 Zona 9. Edificio Torre Azul. Oficina 202
Teléfonos: 56995520 y 2361-0758
Guatemala, C.A.



Por lo expuesto anteriormente apruebo el presente trabajo tesis realizado por la estudiante: **WENDY CAROLINA ALVAREZ AQUINO**, por ser de trascendental importancia dentro del ámbito que se realizó dicha investigación y es de mi satisfacción haber cumplido con la misión que usted me asignó, poniendo en conocimiento de las autoridades de la facultad que este trabajo, se desarrolló con diseño jurídico apropiado al tema.

Por lo anteriormente manifestado opino, que el trabajo de tesis de la estudiante: **WENDY CAROLINA ALVAREZ AQUINO**, cumple con los requisitos exigidos para esta clase de trabajo académico, contenido en el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que solicito se sirva nombrar al Revisor correspondiente tal y como lo establece la normativa en mención.

Sin otro particular, me suscribo de usted, atentamente,

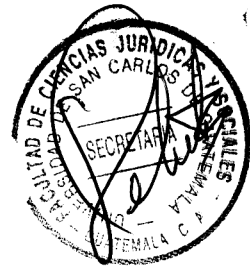
Lic. Mario Antonio Guerra León
Asesor
Colegiado No. 7012

Lic. Mario Antonio Guerra León
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiocho de abril de dos mil ocho.

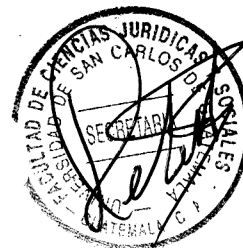
Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) EDUARDO GALVÁN CASASOLA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante WENDY CAROLINA ALVAREZ AQUINO, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA NECESIDAD DE TIPIFICAR EL DELITO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS EN LA LEY PENAL GUATEMALTECA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

**LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**

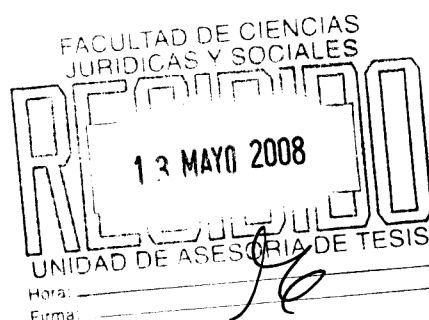
cc.Unidad de Tesis
MTCL/ragm

BUFETE JURÍDICO GALVÁN Y ASOCIADOS
4ª. Calle 7-53 Zona 9. Edificio Torre Azul. Oficina 202
Teléfono: 53085525
Guatemala, C.A.



Guatemala, 09 de mayo del año 2008

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Coordinador de Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria



Estimado Licenciado:

Respetuosamente me dirijo a usted para informarle que en atención a la resolución de fecha veintiocho de abril del año en curso, por medio de la cual se me ha nombrado como revisor del trabajo de tesis intitulado: **“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA NECESIDAD DE TIPIFICAR EL DELITO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS EN LA LEY PENAL GUATEMALTECA”**, de la estudiante **WENDY CAROLINA ALVAREZ AQUINO**, por lo que, al analizar el presente trabajo, me permito manifestarle que respecto a los métodos y técnicas de investigación utilizadas, se apegan a la normativa universitaria y son las adecuadas para este tipo de investigación, el cual considero que su contenido científico y técnico es un aporte importante para la sociedad guatemalteca, por contener propuestas dignas de tomarse en cuenta para poder tipificar el delito de tráfico de influencias en la legislación penal guatemalteca, ya que la comisión de este delito afecta directamente en el desarrollo y progreso de nuestro país. En lo que se refiere a la redacción de esta tesis, considero que se realizó de manera clara y precisa; las conclusiones a las que se llegaron son las adecuadas al tema tratado; se hicieron las recomendaciones pertinentes; y la bibliografía utilizada es la necesaria para realizar el presente trabajo de investigación.

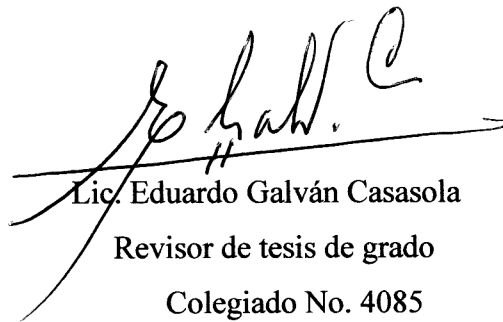
BUFETE JURÍDICO GALVÁN Y ASOCIADOS
4ª. Calle 7-53 Zona 9. Edificio Torre Azul. Oficina 202
Teléfonos: 53085525



Por lo antes manifestado, soy de la opinión de que el presente trabajo de tesis de la estudiante **WENDY CAROLINA ALVAREZ AQUINO**, llena los requisitos exigidos para esta clase de trabajo académico, contenido en el artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual me permito emitir dictamen favorable respecto al mismo.

Sin otro particular, me suscribo de usted,

Atentamente,


Lic. Eduardo Galván Casasola
Revisor de tesis de grado
Colegiado No. 4085

Lic. EDUARDO GALVÁN CASASOLA
Abogado y Notario



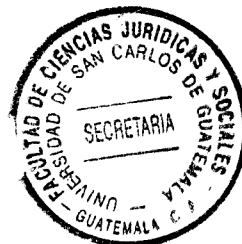
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, diecisiete de junio del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **WENDY CAROLINA ALVAREZ AQUINO**, Titulado **ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA NECESIDAD DE TIPIFICAR EL DELITO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS EN LA LEY PENAL GUATEMALTECA** Artículo 31 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público de Tesis.



MTCL/sllh



DEDICATORIA

A Dios: Infinito agradecimiento por darme la vida, múltiples bendiciones en todo momento y por la oportunidad de alcanzar mis sueños.

A mis padres: Luis y Florita, por todo el amor, dedicación, apoyo y sacrificios que me entregaron incondicionalmente, que Dios los bendiga y multiplique siempre toda su ayuda.

A mis hermanos: Willy y Nancy, por el cariño que nos ha unido siempre, gracias por la confianza que tuvieron en que este día llegaría.

A mis abuelitos: Héctor, Elida, Gonzalo (Q.E.P.D.) y María Francisca (Q.E.P.D.), por todo el cariño y apoyo que me brindaron.

A mis sobrinos: José Emilio, Fátima, Diego y Sebastián, que Dios los bendiga siempre.

A mis tíos: Lily y Otto, Marita y Leonel, Mirnita, Carol, Meme, Julio, con mucho cariño, especialmente a tío Fredy por ser mi ejemplo a seguir en la vida.

A mis primos: Carlitos y Karina, Almi, Lizy, María José, Javier, Andrea, Pamela, Michelle, Carly y Christian, con cariño.

A mis cuñados: Faby y Gustavo, por todo su apoyo.

Con especial

cariño a: Padre Tito (Q.E.P.D.), Padre Abelito y Doctor Omar Estevés, por la fe que siempre tuvieron en mi, brindarme su apoyo y buenos consejos.

A mi novio: Diego Ramazzini, por el amor y apoyo brindado al realizar esta tesis.

A: La gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y a los catedráticos que me instruyeron para formarme como profesional del Derecho.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i
CAPÍTULO I	
1. Corrupción	1
1.1 Antecedentes históricos de la corrupción	1
1.2 Definición de corrupción	2
1.3 Corrupción administrativa	2
1.4 Corrupción aplicada al sector público y se utiliza el tráfico de influencias	2
1.5 Causas que da la corrupción aplicando el tráfico de influencias.....	4
1.6 Efectos de la corrupción a través del tráfico de influencias	4
1.7 Aspectos relevantes de la situación nacional en Guatemala	6
1.8 Viejo poder político, poder económico emergente	9
1.9 Política y empresarios	16
1.10 Anomia y corrupción.....	18
1.11 Crisis de los partidos políticos por la aplicación del tráfico de influencias	20
CAPÍTULO II	
2 La corrupción y el tráfico de influencias	25
2.1 Lucha contra la corrupción y evitar el tráfico de influencias en Guatemala	25
2.2 Comunicado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su visita a Guatemala, respalda que, el tráfico de influencias, es un delito	26
2.3 Noticias sobre tráfico de influencias a nivel internacional y nacional	27
2.4 Tendencias de reformar, las organizaciones institucionales y no permitir que los cargos públicos sean ocupados por funcionarios, que usen el tráfico de influencias con beneficio personal o colectivo	37

CAPÍTULO III

3.	Situación del tráfico de influencias a nivel latinoamericano	41
3.1	Transparencia internacional	41
3.2	Latinoamérica	42
3.2.1	VII cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado (2007)	43
3.2.2	Dinero y política, a través del tráfico de influencias, el círculo vicioso de la democracia en América Latina	46
3.3	Organización de Estados Americanos (OEA)	51
3.3.1	Organismos oficiales	53
3.4	Teoría del tráfico de influencias y la democracia electoral en México ...	54
3.5	Derecho comparado: Constitución mexicana	57
3.6	Base legal de ley orgánica 10/95, Código Penal mexicano	64
3.6.1	Aplicación de delitos contra la administración pública mexicana ...	64

CAPÍTULO IV

4.	Tráfico de influencias	71
4.1	Generalidades	71
4.2	Tráfico de influencias en Guatemala	72
4.3	Base legal de los delitos cometidos por funcionarios públicos tipificados en el Código Penal guatemalteco	75
4.4	Propuesta para una iniciativa de ley	78
	CONCLUSIONES	83
	RECOMENDACIONES	85
	BIBLIOGRAFÍA	87

INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de esta investigación, se establece, la necesidad de tipificar el delito de tráfico de influencias en la legislación penal guatemalteca, ya que al realizar dicha investigación en varios casos, casi a diario, los funcionarios públicos cometen el delito en mención, y como se detalla en el capítulo uno cuando se mencionan los antecedentes históricos de la corrupción, la cual puede ser considerada, desde que inició la historia en el mundo social, su definición y clases de corrupción acompañado indudablemente del tráfico de influencias, principalmente en el sector público, es fundamental señalar las causas y efectos que dan origen a este delito; dentro de este capítulo se indican los aspectos relevantes, que se dan en el país y que han propiciado este delito, de esta manera se ha logrado que se haga una plataforma política, en que constantemente funcionarios, de un mismo grupo solo que con diferente bandera, se roten, para estar en diferentes cargos públicos y cometer el delito de tráfico de influencias, con un respaldo de impunidad por el mismo Estado, es importante mencionar como el sector empresarial ha tomado al Estado como una empresa a través de la política partidista, las cuales, por permitir esto, están en un proceso de crisis política.

En el capítulo dos se desarrollan modelos de lucha contra la corrupción, y de evitar que se cometa el delito de tráfico de influencias, por parte de los funcionarios públicos, el comunicado que presentó en el 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referente al delito de tráfico de influencias y de sus consecuencias desde el punto de vista de los derechos humanos. Se hace referencia en este capítulo, de las noticias a nivel mundial y nacional, de funcionarios públicos que cometen el delito de tráfico de influencias, así mismo se enmarca una tendencia de reformar las organizaciones institucionales, por diferentes países latinoamericanos para evitar que lleguen a los puestos públicos, funcionarios corruptos que cometan estos delitos como objetivo primario.

En el capítulo tres se establecen temas específicos de la situación mundial, referente a la transparencia internacional, el tráfico de influencias como se ha maximizado en Latinoamérica, y como los Jefes de Estados, de este continente, se están organizando para contrarrestar este delito a nivel global, se advierte también, de que los factores más

importantes que incrementan este delito, son el dinero y la política.

Es esencial hacer énfasis en como la Organización de Estados Americanos (OEA), está respaldando el apoyo a los países, que tienen problemas drásticos por el tráfico de influencias, y de la problemática que está sufriendo el país de México, por el tráfico de influencias en sus estructuras políticas y estatales.

Y por último, en el capítulo cuarto, se explica claramente lo que es el tráfico de influencias, específicamente en Guatemala, de como es una causal de juicio político y que lamentablemente la base legal penal no respalda este delito, por no estar tipificado; por tal razón el presente trabajo es un aporte para tipificar este delito de tráfico de influencias, a través de una propuesta de iniciativa de ley al Congreso de la República, y sea tipificado el delito de tráfico de influencias, en el área penal del país. Es sobreentendido que no puede ser considerado como un proyecto completamente elaborado y terminado, esta sería una tarea de las instancias institucionales y políticas correspondientes y parte del proceso de discusión y consenso social al cual pretende apoyar.

El trabajo de investigación se realizó en forma sistemática, objetiva, partiendo de una realidad e invocando principios, leyes y categorías que permitieron el desarrollo de la hipótesis, que constituyó predicciones sobre la explicación del problema, y con ello se logró demostrar que al no estar tipificado el delito de tráfico de influencias en nuestra ley penal, provoca la corrupción en nuestro país; otro de los métodos utilizados, fueron el inductivo y deductivo, el primero se aplicó en la investigación de campo, emitiendo conclusiones acerca, del constante abuso de los funcionarios públicos al cometer el delito de tráfico de influencias en el Estado de Guatemala. El método deductivo se aplicó, porque partiendo de una realidad o problema general como es el delito de tráfico de influencias, cometido constantemente por funcionarios públicos, que dirigen el país, obstaculizando el cumplimiento de sus funciones para con la sociedad guatemalteca, se circunscribe a determinar, qué factores de esta materia en particular, inciden en el quebrantamiento de las garantías establecidas en la Constitución Política de la República.

Con el presente trabajo de investigación, se logró alcanzar el objetivo de demostrar la necesidad que existe de tipificar el delito de tráfico de influencias en la ley penal para

combatir con ello, la corrupción que afecta gravemente al país, ya que el abuso de poder que realizan algunos funcionarios públicos a través de este delito, es lo que impide el desarrollo económico y social del mismo, y lo que se alcanzaría al tipificar este delito es evitar que se haga daño a la estructura de la administración pública y fortalecer la lucha contra la corrupción. Espero que este trabajo, pueda servir de fuente de información, para quienes estén interesados en que las consecuencias de este delito, no siga aumentando la corrupción y la elimine por completo, para que con ello, el país avance en su desarrollo, social y económico.

CAPÍTULO I

1. Corrupción

1.1 Antecedentes históricos de la corrupción

En el antiguo testamento, Moisés enseña al pueblo de Israel: No aceptes soborno, porque el soborno ciega los ojos de los sabios y pervierte las palabras de los justos.

Unos mil años más tarde, Confucio encontró que en China había un gobierno corrupto, y empezó a sentar las altas normas morales que él creía que llevarían a una sociedad más armoniosa. Mil años después el Corán dice: ¡Oh, mi pueblo! Poned vuestra fe plena en la justicia, y no cometáis maldad en la tierra, para no causar corrupción.

En la época de los grandes pensadores de tiempos remotos como Platón, Aristóteles, Talúcides y otros, el término Corrupción tenía un sentido mas amplio y genérico que el que se maneja en tiempos modernos; utilizaban el término para referirse más a la salud moral del conjunto de la sociedad, que a las acciones de las personas naturales que atentaran contra su propia moral y dignidad, en detrimento de los demás. Sin embargo, a medida que el espectro de la política se ha ampliado, la concepción de corrupción se ha estrechado.

Las sociedades se han secularizado y fragmentado; en muchos casos se concibe a estas, actualmente, más como una noción que abarca cualquier sistema coherente de valores; los temas éticos de la política giran más en torno a la manutención del libre juego de esta competencia que en torno a la búsqueda de fines morales básicos.

Las instituciones del gobierno se han vuelto tan intrincadas y los grupos sociales y sus programas tan diferenciados, que actualmente parece no existir una manera ni una razón para juzgar la corruptibilidad de todo un orden político. Se puede aplicar estas generalizaciones de manera desigual a las democracias, y talvez no del todo a las sociedades en transición.

En cualquier caso, para la mayoría de los analistas, jueces, legisladores y participantes de la vida política, la corrupción se refiere actualmente a unas acciones específicas de individuos específicos (los que ocupan los cargos públicos) y aquellos que tratan de influir en ellos.

1.2 Definición de corrupción

Acción y efecto de corromper o corromperse, alteración, soborno o vicio en las cosas materiales¹. De éste concepto, sobre todo respecto a la primera parte, ha surgido la frase tan corrupto es el que da como el que recibe, y que incluso haciéndose eco de ello la ley sanciona con dureza a ambas partes. Así mismo establece como una de las definiciones del término corromper, el hecho de sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera.

1.3 Corrupción administrativa

La palabra corrupción en su actual sentido social y legal, es la acción humana que viola las normas legales y los principios de la ética. Hay quienes al hablar de la corrupción se refieren a los actos deshonestos en que incurren los empleados del Estado. No es apropiado usar sólo esa palabra en ese sentido, pues las leyes incriminan y castigarán la corrupción de menores, y en los códigos morales los predicadores condenan la corrupción de las buenas costumbres. La corrupción administrativa sería entonces el genérico de los delitos que se cometen en el ejercicio de un cargo público y que se clasifican jurídicamente en los términos, soborno o cohecho, la exacción, la concusión, tráfico de influencias, la malversación, el abuso del poder y el peculado.

1.4 Corrupción aplicada al sector público y se utiliza el tráfico de influencias

Del estudio de la corrupción han surgido varias definiciones, entre otras, la expuesta por Laporta: “Un agente investido de autoridad toma una decisión respecto de un ciudadano o persona jurídica privada o pública, de forma que tal decisión genera para el

¹ Carlos Enríquez, **Diccionario de introducción al derecho español**, pág. 19

agente, organización, partido, a través de una transferencia de recursos del sector público o del privado, una ganancia personal”².

Se puede decir que es la conducta que se desvía de los deberes formales de la función pública para obtener beneficios privados (entornos familiares y personales), pecuniarios o de prestigio; o viola cierto tipo de regla que sanciona el ejercicio de ciertos tipos de influencias relacionadas con lo privado.

Una autoridad corrupta ve su cargo como un negocio cuyo ingreso tratará de maximizar. El cargo se convierte, por lo tanto, en una opción económica. La dimensión de sus ingresos depende de la situación del mercado y de su talento para encontrar el punto de ganancia máxima en la curva de la demanda pública. O sea que la corrupción siempre ha existido, independientemente del lugar, sistema político o económico.

La corrupción ha llegado a ser calificada endémica en todas las formas de gobierno. Robert Klitgaard ilustra la corrupción en la siguiente ecuación: “ $C=M+D-R$, cuya interpretación se traduce en los siguientes términos: corrupción es igual a monopolio mas poder discrecional menos rendición de cuentas”³. Si existe un monopolio y la aplicación de las normas se deja a su discreción y nadie le exige rendir cuentas, tiene mayor probabilidad de volverse corrupto.

Transparencia Internacional, una organización internacional no gubernamental dedicada a asegurar la responsabilidad de los gobiernos y reducir la corrupción a nivel nacional e internacional y que concentra sus estudios en la corrupción del sector público, define la corrupción como: el abuso de poder en beneficio privado. Hay dos categorías muy diferentes de corrupción administrativa: la primera acontece cuando los actos corruptos se cometen de acuerdo con las reglas y la segunda cuando las operaciones se desarrollan en contra de las reglas.

En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley.

² Miguel Gallardo Laporta, **Estudio de la criminología en el estado**, pág. 12

³ Robert Klitgaard, **Aplicación de la ley en derecho penal**, pág. 35

En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar. La corrupción de acuerdo con la ley y contra la ley puede ocurrir a todos los niveles gubernamentales y oscila desde la gran corrupción hasta las más comunes y pequeñas formas en la escala de la misma.

1.5 Causas que da la corrupción aplicando el tráfico de influencias

Se pueden señalar tres tipos de causas que posibilitan la aparición de la corrupción y que se pueden dar en mayor o menor medida en cualquier Estado: causas formales, culturales y materiales. La pobreza y los reducidos sueldos de la administración pública y la carencia de mecanismos de distribución de riesgos, incluidos los seguros y un mercado laboral bien desarrollado, para atender los innumerables riesgos que están expuestos, tales como: enfermedades, accidentes y desempleo.

La necesidad de más reglamentación en las economías muy reglamentadas, en las cuales las rentas procedentes de los monopolios pueden ser muy elevadas. Las rentas económicas son particularmente elevadas en las economías en transición, dado el volumen de propiedades que antes pertenecían al Estado y que ahora están disponibles. El poder discrecional de muchos funcionarios públicos y la existencia de normas y reglamentaciones mal definidas, continuamente cambiantes y mal difundidos, falta de rendición de cuentas o, si existe, deja muchas dudas nunca aclaradas.

1.6 Efectos de la corrupción a través del tráfico de influencias

La corrupción a través del tráfico de influencias, es un problema mundial, y aunque los países desarrollados efectivamente no se escapan a los efectos devastadores de esta plaga, la peor parte le corresponde a los países en desarrollo y las economías en transición, ya que estos son los que cuentan con menos recursos para atacar el problema y, menos aún, soportar la grave carga que este representa. La importancia del tema queda subrayada, además, si se consideran los casos más notorios publicados en la prensa nacional e internacional.

Entre las personas, instituciones gubernamentales y organismos objeto de acusaciones serias y graves de corrupción desde principios de la presente década, figuran Presidentes, Ministros de gobierno y legisladores, altos mandos de las fuerzas armadas y de la policía y diversos organismos públicos y privados.

La preocupación frente al fenómeno se manifiesta por las campañas anticorrupción llevadas a cabo en los dos últimos años por los máximos dirigentes políticos de diversos países latinoamericanos (entre otros, Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras, Guatemala, México y Paraguay). El problema de la corrupción a través del tráfico de influencias, no se circunscribe a América Latina. Las prácticas de esta naturaleza han sido frecuentes, no sólo en la historia de la humanidad sino en casi todos los países, con independencia de su régimen político-económico.

En la mayoría de las sociedades occidentales, la corrupción pública a través del tráfico de influencias, está considerada en la última década como un gravísimo problema socio-político que precisa de soluciones urgentes y eficaces.

Por tratarse de un problema complejo, para cuya mejor comprensión, alcance y solución deben considerarse, el efecto económico, el cual, aumenta los costos de los bienes y servicios, incrementa la deuda de un país (y ello conlleva los futuros costos recurrentes), conduce al relajamiento de las normas.

El efecto político, el cual se reproduce y consolida la desigualdad social, reserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas, respecto a la clase política consolida las clientelas políticas y mantiene funcionando los instrumentos ilegales de control, el aparato administrativo, perpetúa la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de intermediación, todo esto conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesaria para su funcionamiento adecuado.

El efecto social, acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales, las clases populares o marginales se ven sometidos a un proceso de exclusión social y político ya que la corrupción los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus

medios de subsistencia, se deslegitima el sistema político, la corrupción de jueces y de legisladores, distorsiona el sistema político, mala asignación de fondos escasos, se distorsionan los incentivos económicos, los mejores negocios no dependen de la competitividad de las empresas sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones sobre las contrataciones, se afecta así la eficacia de la economía de mercado, se destruye el profesionalismo, en un sistema de corrupción generalizada el interés por los sobornos reemplaza los criterios profesionales, segrega y desanima a los honestos, se impide la planificación, debido a la falsedad de los datos.

1.7 Aspectos relevantes de la situación nacional en Guatemala

La tendencia a la crisis de gobernabilidad, que se venía configurando en Guatemala desde el 2006, ha alcanzado en el cuarto trimestre del 2007 su punto más candente y negativo. Constantemente, el país es sacudido por acontecimientos que develan cuán intensas son las tendencias que han caracterizado el pos conflicto: violencia y criminalidad, precariedad social y económica, confrontación política y conflictividad social, resaltan en la actual coyuntura los casos que muestran qué tan profundo ha penetrado la criminalidad en el seno de las instituciones del Estado, particularmente en la Policía Nacional Civil (PNC). Ya no se trata sólo de casos en que agentes y oficiales de la Policía cometen delitos comunes, abusos de autoridad por cuenta propia o simples actos de corrupción.

Ahora está en evidencia una realidad que se venía ocultando y negando de manera sistemática: la implicación de estructuras policiales en ejecuciones extrajudiciales y acciones armadas a favor del crimen organizado y la narcoactividad, la institución policial y sus autoridades protagonizan en estos momentos la crisis más severa que se ha vivido en la historia reciente del país, por lo menos en lo que respecta a esta materia, desde que finalizó el conflicto armado interno hace diez años y desde que, hace veinte años, el régimen militar fue sustituido por un régimen de gobiernos civiles democráticamente electos.

El comportamiento perverso y criminal de las fuerzas de seguridad del Estado no es algo reciente, todo deviene de la existencia y operación de las estructuras contrainsurgentes durante la época del conflicto armado interno, que fueron

transformándose hasta constituir una especie de brazos armados del crimen organizado y los narcotraficantes, del poder oculto que se genera a partir del movimiento de capitales ilícitos y del tráfico de influencias, la corrupción y las negociaciones anómalas, la frecuencia en los ataques se ha incrementado al mismo tiempo que la delincuencia organizada avanza en la conquista de espacios de poder en la institucionalidad del Estado y en el ejercicio del poder público, pero también en la medida que el aparato estatal es incapaz o no tiene voluntad de dar respuestas adecuadas al clamor de la población por justicia y seguridad.

Ante la impunidad rampante y la imposibilidad de esclarecer y sancionar los delitos de alto impacto político y social, las estructuras criminales funcionan en diferentes frentes, como brazos armados del crimen organizado y la narcoactividad para eliminar rivales, enemigos, traidores y personas que, por su actividad privada o pública representan una amenaza a los intereses criminales. Por lo que se tienen como objetivo a los operadores de justicia, periodistas, dirigentes sociales, miembros de partidos políticos, diputados, funcionarios, etc. cuando por sus actividades impulsan propuestas y corrientes de opinión contra el poder oculto y sus diversas expresiones, como estructuras estatales que perpetran ejecuciones extrajudiciales, siendo sus víctimas principales presuntos criminales, pandilleros y delincuentes comunes, etc. Y podría agregarse, el conjunto de actividades delictivas que no necesariamente están estructuradas, sino responden a comportamientos propios de la delincuencia común. A pesar de esta crisis y la realidad develada, las autoridades estatales siguen negando los hechos o tratan de buscar explicaciones.

El problema no es exclusivo de la Policía Nacional Civil, grupos similares también funcionan en el seno del Ministerio Público, con la diferencia de que sus actividades están más orientadas a bloquear las investigaciones penales y a obstruir todo trabajo independiente de persecución penal.

Desde su creación, el Ministerio Público ha permitido la existencia de estructuras paralelas de investigación, manipulación de procesos e incluso ha tolerado prácticas como la implantación de prueba falsa y acusaciones sin fundamento. Este tipo de comportamiento institucional también abarca el boicot a la supervisión y control

disciplinario sobre el trabajo de fiscales, auxiliares, investigadores, peritos y personal involucrado en la construcción de investigaciones y procesos penales, de suerte que es imposible lograr sanciones, destituciones y otras medidas disciplinarias contra el personal fiscal que incurre en anomalías, faltas, delitos y mal desempeño.

A lo anterior se suma el insatisfactorio desempeño de jueces y magistrados, que suelen sucumbir en su mayoría a las diversas presiones que se ejercen sobre su jurisdicción, tanto desde el ámbito externo como desde el propio seno del Poder Judicial. En el Organismo Judicial tampoco funcionan los controles internos ni los órganos de disciplina, es virtualmente imposible establecer sanciones y mantener el servicio de administración de justicia alejado de las influencias de los bloques de poder real. Estamos ante un problema de Estado en términos generales.

Las instituciones, al estar controladas por el poder tradicional o por las expresiones del crimen organizado y la narcoactividad, carecen de espacio, voluntad y mecanismos para repeler esas influencias que pervierten su funcionamiento.

Toda esta crisis de gobernabilidad, en términos generales, deviene de las alteraciones reportadas en el flujo de poder en Guatemala, de manera especial durante el período 2000-2007; de las características perversas que han dominado el pos conflicto y de la falta de voluntad política para concretar las transformaciones institucionales comprometidas en los acuerdos de paz.

Estas transformaciones habrían introducido cambios significativos, como buscar solución, en el mediano y largo plazo, a los problemas estructurales de pobreza, tenencia de tierra e injusticia social en general, que alimentaron la guerra contrainsurgente y que han marcado la historia del país. Modernizar, depurar y fortalecer las instituciones del Estado, con énfasis en los órganos de justicia y seguridad, con el propósito de erradicar estructuras, comportamientos, prácticas y conceptos propios de la contrainsurgencia y que siguen distorsionando el funcionamiento político y operativo de los aparatos estatales.

Tipificar el delito de tráfico de influencias contra cualquier grupo, práctica y cuestión operativa que, al amparo del Estado y desde el Estado, pudiera atentar contra la vida y la

libertad de la población. Obviamente, esto incluía el combate de grupos de seguridad que, en la ilegalidad y la clandestinidad, abusan de su poder como autoridades y cometen ejecuciones extrajudiciales, torturas, detenciones ilegales, crear políticas estatales bien definidas en los campos legislativo, político, administrativo y jurídico, las estructuras criminales que se configuraron a partir de la contrainsurgencia, con participación tanto de civiles como de militares, y que evolucionaron hasta constituir expresiones de la delincuencia organizada y la narcoactividad.

Así como a los grupos que surgieron sin tener necesariamente una vinculación con el pasado y el gobierno, pero que, al igual que los ya mencionados, utilizan la política electoral, la corrupción a través del tráfico de influencias y la violencia para ejercer poder público, dismantelar las estructuras que se formaron en el seno de las instituciones de justicia y de seguridad, con el propósito de servir a la delincuencia organizada, la narcoactividad y las redes de corrupción, a través del tráfico de influencias el cual fomentó la impunidad y el uso de todo tipo de mecanismos para obstaculizar o manipular las investigaciones penales y la administración de justicia.

Es importante que se acelere la emisión de una serie de decretos que son necesarios para coadyuvar en la búsqueda de soluciones, como la aprobación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala y la adhesión de Guatemala a la Corte Penal Internacional, tipificar el delito de tráfico de influencias en la ley penal, toda esta legislación debe ser legítima, atender los parámetros del derecho internacional de los derechos humanos y, por supuesto, los preceptos constitucionales.

1.8 Viejo poder político, poder económico emergente

La consolidación de la vieja alianza del gran capital tradicional con el ejército hace varias décadas con el propósito fundamental de combatir a la insurgencia, alianza propiciada y alimentada en el marco de la doctrina de seguridad nacional diseñada por Washington para frenar la expansión del comunismo en el continente americano, tuvo tres grandes resultados, entre otros: el control del poder político por el ejército, el surgimiento de una fracción de capital a partir de una acumulación esencialmente ilícita y fraudulenta, y la derrota militar y política del movimiento insurgente. Hay mucho de cierto en aquella

afirmación de que contrainsurgencia y crimen organizado son hermanos gemelos, pues la acumulación de un sector del denominado capital emergente fue a partir de actividades ilegales como el narcotráfico y la corrupción, sustentadas en el control del poder político y a través de estructuras clandestinas de naturaleza contrainsurgente inmersas dentro de las instituciones del Estado.

Por supuesto, sería injusto y falso decir que todo el denominado capital emergente es, producto de actividades ilícitas y de la corrupción utilizando las estructuras contrainsurgentes. Si bien una buena parte de ese capital tiene orígenes en el tráfico de influencias y el nepotismo que han acompañado la gestión pública en el último medio siglo, es decir, a través de contrataciones anómalas con el Estado, su crecimiento posterior fue producto de actividades económicas y empresariales lícitas.

Las generalizaciones son útiles para establecer diferencias; sin embargo, es necesario hacer una distinción entre diferentes fracciones de ese capital emergente como es el caso del mencionado anteriormente y aquel sector construido fundamentalmente sobre las ventajas obtenidas de la lucha contra la insurgencia, que permitió la utilización de estructuras de seguridad clandestinas para la formación de capitales privados.

Esa distinción respecto del capital emergente es también aplicable al denominado capital tradicional, el que tampoco es monolítico y uno solo; por el contrario, ese capital manifiesta también diferencias relacionadas con las actividades económicas a las que se dedican sus diferentes fracciones, pero cuya profundidad se evidencia con mayor claridad en las formas y alianzas para la defensa de sus intereses, utilizando el tráfico de influencias.

Desde este punto de vista y hecha la anterior acotación, debe anotarse que el ejército como factor de poder se constituye a partir de aquella alianza estratégica de la que se origina, años más tarde, la irrupción de una nueva fracción de poder económico, que irá a competir con el capital tradicional por el monopolio del poder político con el objetivo esencial de garantizar y asegurar intereses corporativos.

El reparto de tierras en la Franja Transversal del Norte y la corrupción alrededor de la construcción de la hidroeléctrica de Chixoy que convirtió a militares, familiares y amigos suyos en nuevos ricos, son sólo dos hechos que ilustran lo anterior, para dar un principio en el delito de tráfico de influencias. Si el ejército fue al principio instrumento del capital tradicional (la oligarquía), el control del poder político permitió a altos oficiales y civiles del entorno militar acumular grandes riquezas para irrumpir en el mundo del empresariado y competir más tarde por la hegemonía del poder económico con sus viejos aliados del gran capital.

La derrota militar del movimiento insurgente y el proceso de transición hacia la democracia que arrancó con el inicio de la etapa de los gobiernos civiles, con todo y que se haya originado en la apertura política de los primeros años de la década de 1980, es el inicio, a su vez, de un proceso de recuperación del poder político por los sectores tradicionales del poder económico.

Es decir, el proceso de democratización marcó un punto de inflexión entre los actores de aquella alianza estratégica, conduciendo a un divorcio entre ciertos sectores del gran capital y alguna facción de aquel proveniente de actividades ilícitas, el cual se puso de manifiesto en el proceso de negociaciones con la guerrilla.

El triunfo del Partido de Avanzada Nacional (PAN) en las elecciones de 1995-96 y la asunción de Álvaro Arzú a la Presidencia de la República, proporcionaron el espacio ideal para profundizar las negociaciones de paz con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y dieron el marco propicio para el impulso de una débil depuración del ejército de algunos altos oficiales vinculados con actividades ilegales y delictivas que, además, pertenecían a la conocida como línea dura del ejército; es decir, la facción más conservadora de la institución armada opuesta a las negociaciones de paz.

Tres fueron los movimientos del entonces presidente Álvaro Arzú en ese sentido: alrededor de una veintena de oficiales de distinta graduación fueron enviados a retiro en febrero de 1996; nuevamente, en julio de ese año en el marco de los tradicionales ascensos y movimientos internos en el ejército, otro número considerable de oficiales pasó a retiro por decisión presidencial. Sin embargo, el movimiento maestro fue el gestado

alrededor de la captura de Alfredo Moreno Molina, bautizado como, el capo del contrabando y la defraudación tributaria, que cometió el delito de tráfico de influencias pero como no está tipificado en el código penal no se le aplicó, pues luego de su captura, nueve altos oficiales fueron pasados a retiro, y además, fueron despedidos varios oficiales de la policía y de la todavía existente Guardia de Hacienda, así como altos funcionarios de Aduanas.

En el fondo, con estos movimientos la administración del PAN pretendía desarticular las redes y estructuras de poder político y económico conformadas al amparo de la contrainsurgencia, de las que participaban militares y oficiales del ejército conocidos por el papel que desempeñaron dentro de la estrategia contrainsurgente, su responsabilidad en violaciones a los derechos humanos y su vinculación y participación en el crimen organizado, el constante uso del tráfico de influencias para lograr en ese entonces las grandes riquezas que hoy tienen y el espacio que dejaron abierto al colocar a sus familiares y amigos en espacios de poder que se mantienen hasta este momento de la llegada de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE).

El error del entonces presidente Álvaro Arzú, fue haber dado por hecho que con aquellas acciones se desarticulaba el poder contrainsurgente, de las mafias del crimen organizado y de los sectores militares que participaban en ellas, así como haber buscado el afianzamiento del poder político del sector del capital que él representaba en una tercera corriente castrense encabezada por quien más tarde sería Ministro de la Defensa en su administración y que se había desempeñado como Jefe del Estado Mayor Presidencial y Jefe del Estado Mayor de la Defensa; alianza que propició problemas tales como la articulación o rearticulación de aparatos clandestinos de seguridad, pero que, sobre todo, mostró la complejidad de esas redes y estructuras de poder en cuanto a sus alcances, amplitud y heterogeneidad; es decir, mostró que esas redes son, en pocas palabras, un monstruo con cien cabezas.

La investigación del Ministerio Público en torno al caso Moreno, aunque finalmente no condujo a un proceso en el que se juzgara a todos los implicados, aun ni al mismo Alfredo Moreno, demostró la complejidad de una de las estructuras de poder político y económico,

quizá la más poderosa en ese entonces, cuya cabeza era el grupo salvavidas integrado por militares, empresarios, abogados, entre otros.

El grupo salvavidas, una red criminal dirigida por militares de alto rango, se extendía al interior del ejército, particularmente en inteligencia militar, al sistema de aduanas del país y, desde el año 1981, a varias instituciones, entre éstas el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas y la desaparecida Guardia de Hacienda.

El escandaloso incremento de actividades ilícitas como el narcotráfico, durante la administración del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), se creó, condiciones propicias para que el proceso de acumulación de capital por esa vía haya cobrado más fuerza, a lo que debe sumarse el mecanismo de la corrupción y el tráfico de influencias para el desarrollo de negocios de miembros de ese sector económico.

Esta estructura de poder político y económico fue la que el ex presidente Álvaro Arzú intentó desarticular. Sin embargo, la magnitud de su poder y el hecho de estar incrustada en instituciones clave en la persecución y sanción del delito fueron determinantes para evitarlo, lográndose apenas un relativo apaciguamiento.

La posterior derrota del PAN y su candidato Oscar Berger en las elecciones del año 1999 y la asunción del FRG al poder, evidenciaron poco después que el desplazamiento de aquel sector del ejército de línea dura y, por consiguiente, de ese sector de poder político y económico, si bien produjo su debilitamiento dentro de la propia institución armada y la institucionalidad del Estado, lejos de haberse desarticulado había seguido operando y controlando importantes instituciones, como se mencionó anteriormente, en efecto, más allá de la naturaleza, alcances y propósitos de la alianza de este sector económico con el FRG, con la administración de este partido se inicia un proceso de reposicionamiento en espacios fundamentales de decisión política de los militares de línea dura y de los intereses de ese sector del denominado capital emergente que representan.

El primer triunfo de este capital emergente, y también de Ríos Montt, fue haber evitado que el Presidente recién estrenado en el cargo nombrara al General Otto Pérez Molina al frente del Ministerio de la Defensa. Posteriormente, el nombramiento de un oficial de

menor rango al frente de la cartera de defensa en detrimento del generalato de ese entonces obligó a la totalidad de los generales a pasar a retiro. Éste fue, al parecer, un movimiento magistral que permitió a los militares depurados de la institución armada durante la administración del presidente Álvaro Arzú, recuperar posiciones de mando y decisión y desplazar, al mismo tiempo, a aquella corriente en la que se apoyó la gestión del PAN.

Los constantes cambios en la cúpula castrense y en el Ministerio de la Defensa a lo largo de la administración del FRG, tuvieron un mayor fortalecimiento de ese sector y de los intereses económicos corporativos aglutinados en torno al partido oficial. En otras palabras, puede asegurarse que si el FRG representa un proyecto político y económico, éste es copar aquellas instituciones del Estado a través de las cuales pueda asegurar la hegemonía política y económica de ese sector de capital al que se ha aludido, sobre el gran capital tradicional del cual el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas Comerciales Industriales y Financieras (CACIF) es una de sus expresiones y, al mismo tiempo, permita al primero continuar con la acumulación de capital mediante actividades ilícitas, la corrupción y también el tráfico de influencias.

Como se dio en ese gobierno y después en la administración de la Gana, actos ilícitos, a luz que fueron castigados con cárcel y penas económicas, para diferentes funcionarios públicos que lo cometieron, que a la larga no respaldaron, tomar como referencia, tipificar el delito de tráfico de influencias en el código penal, ya que esta forma de acumulación de capital, sin embargo, va mucho más allá de la corrupción y el tráfico de influencias.

Se sabe que una de las principales actividades sigue siendo el narcotráfico y el lavado de dinero. Pocos días después de esta acusación, Washington canceló la visa estadounidense a militares, quienes ejercían mucha influencia en el gobierno del FRG, a otros militares vinculados al partido oficial, así como a funcionarios y ex funcionarios vinculados a escándalos de corrupción.

Así mismo, Estados Unidos retiró al país la certificación en la lucha contra el narcotráfico debido a los pocos logros obtenidos por el gobierno del presidente Alfonso Portillo en el combate de este flagelo, por el avance e incremento de esa actividad delictiva

y, peor aún, por los nexos de funcionarios, conocidos miembros del FRG y por el mismo partido con el crimen organizado.

Sin embargo en el gobierno de la GANA, se continuo el incremento de las violaciones a los derechos humanos, la aplicación constante del delito de tráfico de influencias para colocar familiares y amigos en puestos claves del Estado, con el fin de favorecer a empresarios de renombre en el país con contratos millonarios como la construcción de carreteras, la remodelación del Aeropuerto la Aurora, el cual se dio un gobierno totalmente monopolizado, es aquí donde cobra sentido la ola de intimidación, persecución y hostigamiento lanzada contra periodistas, medios de comunicación, activistas políticos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones e instituciones sociales, especialmente las defensoras de los derechos humanos ya que estas organizaciones e instituciones, junto a periodistas y opositores políticos, insistían de manera permanente acerca de la existencia del denominado poder paralelo. De ahí que la articulación y/o rearticulación de los denominados cuerpos ilegales, y aparatos clandestinos de seguridad, pareciera tener un doble propósito, por un lado, facilitar el proceso de acumulación de capital mediante actividades ilícitas y, por otro, mantener un clima de intimidación y amenazas a reales y potenciales opositores a dicho proyecto.

En los últimos años, la actuación de esos grupos muestra un modus operandi, una forma de actuar y operar similar a la del pasado, a partir de direcciones centralizadas. Las implicaciones de su actuar, tanto en el ámbito del deterioro de los derechos humanos y de una mayor fragilidad en la administración de justicia, como en el proceso de construcción de ese Estado mafioso corporativo son enormes y graves. Por tal situación las elecciones del año 2007, dado lo que acontecía y en virtud de la naturaleza de ese proyecto, se vivió un proceso electoral complejo y difícil en el que, sin duda, el terror, la intimidación y la acción de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos, de las redes del crimen organizado parecían tener la intención de forzar un resultado electoral favorable a un determinado proyecto.

El temor y el miedo nuevamente se han apoderado de la sociedad, con la llegada a la presidencia de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). Es latente porque empiezan a salir a luz actos como el tráfico de influencias, que utilizaron diferentes funcionarios

públicos para favorecer a familiares y amigos en puestos del Estado, y factor económico, que se están investigando, así mismo en el gobierno del Presidente Colom, lo están cometiendo, sus funcionarios en diferentes Ministerios, como se está marcando el respaldo por los militares mencionados en el gobierno del FRG. De tal manera que es importante que en este gobierno se logre tipificar el delito de tráfico de influencias en el código penal de nuestro país, y se termine con la impunidad de estos actos antijurídicos.

1.9 Política y empresarios

La relación entre los políticos y los empresarios se ha tornado necesaria y perversa. Un presidente norteamericano se dolía de lo degradante y desgastante de la tarea de obtener dinero para la campaña.

En América Latina seguramente es más deleznable esta tarea, dado el sentido corporativo de la actividad del Estado en los últimos años. Esta actividad con zonas grises, como son el clientelismo, los conflictos de intereses, el tráfico de influencias, las contrataciones de obras y servicios del Estado, y los compromisos poco transparentes en beneficio de intereses particulares.

Lejano es el intento de regular el fenómeno. Teodoro Roosevelt propulsó una legislación drástica que prohibiera las donaciones de las empresas para fines políticos y se promulgó legislación desde 1907 hasta 1966. En dicha legislación, según la Comisión Federal Electoral, se trató de limitar la influencia desproporcionada de las personas ricas y de los grupos de intereses especiales sobre el resultado de las elecciones federales, regular los desembolsos para las campañas de los candidatos a cargos federales, y de exigir la divulgación del financiamiento de las campañas para que no se cometieran abusos.

Es la legitimidad de todo el sistema el que se pone en juego y se trata de preservar. Es dominante la tendencia a la financiación pública en América Latina, pero la privada sigue siendo la más importante fuente de alimentación política. Y esto hace necesaria una regulación de la relación entre la actividad empresarial y la actividad política.

El claro intento de los empresarios y del sector privado, en general, de influenciar las políticas públicas participando en la actividad política, hace necesario su control y sometimiento a las reglas de lo público. Esa participación no es inocente y persigue obtener políticas públicas favorables a sus intereses. Esta participación sin controles pone en peligro el sistema democrático, porque al favorecer a determinados partidos, en general proclives a los intereses privados, se rompe el principio de igualdad indispensable para una representación democrática y desaparece el voto igual, aunque sea universal y secreto.

Como decía algún analista electoral, no hay campañas derrotadas, sino empobrecidas. Y esto además, estimula la deserción de muchos de los mejores líderes y agrupaciones que se resisten a aceptar estas indeseables reglas del juego; y que, por lo demás, tampoco son convocados, concentrándose en una negativa marginación.

Hay otro elemento que debemos recordar, los donantes apoyan no sólo a un partido, sino a todos los posibles ganadores según las encuestas y su propio análisis, para garantizarse la futura gestión pública, lo que deja indefenso al solitario elector que no tiene más que la fuerza de su voto, frente a unos partidos que no presentan claros programas de gobierno, sino declaraciones generales que no comprometen su eventual gestión de gobierno. Ante una competencia celebrada en estas condiciones, cabe preguntarse: ¿A quién representan los funcionarios electos? Aquí aparece claro el poder invisible a que se refiere Norberto Bobbio, porque esta catarata de dinero no sólo influye el día de las elecciones en forma directa por medio de cruda compra de votos que increíblemente aún se produce en algunos países, sino indirectamente en el desarrollo del gobierno que se integra, influyendo en la toma de decisiones de los nuevos equipos de gobierno.

Se produce en la línea menos comprometida un fácil acceso a los nuevos funcionarios, lo que de por sí ya es importante, dada la desmesura de la administración y su influencia; pero en zonas más espinosas y oscuras, la retribución se produce en asuntos de gran responsabilidad que lindan con la corrupción a través del tráfico de influencias y la delincuencia: omisión o emisión de legislación con dedicatoria, exenciones fiscales, fijación ilegal de aranceles y tarifas, y componendas en contrataciones de obras y servicios públicos.

Se ha hecho evidente que cuando se producen proyectos de reforma económica de orientación neo-liberal, en el amplio campo de la permisividad que se ha establecido, se produce una relación entre los empresarios, de viejo y de nuevo cuño, y los políticos, que abren la puerta a un descarado tráfico de influencias. Por otra parte, en los últimos años se da un fenómeno nuevo.

El sector empresarial no sólo pretende influir en las decisiones, buscar retribución a sus inversiones en el proceso político, sino exige ser incorporado al cuerpo gubernamental en cargos de representación popular en el Parlamento y en el Ejecutivo.

En algunos países, muchos centroamericanos, con el triunfo de partidos conservadores, de base empresarial, se está gobernando con un crudo pacto entre empresarios y sus gerentes, a espaldas de los intereses de la mayoría de la población. Parlamentarios, Ministros, Viceministros, son grandes empresarios, ejecutivos de cámaras de comercio e industria, a veces, incluso, con sobresueldos pagados por sus propias empresas. La mixtificación es evidente y es natural que se sospeche de algún conflicto de intereses en su gestión de gobierno. Los intereses corporativos han dejado de necesitar de intermediarios.

En este proceso se produce una privatización del Estado y se pone en peligro el proceso de democratización y la propia gobernabilidad. Una región como la nuestra, acostumbrada a concebir el manejo del Estado en función de los intereses corporativos no va a reaccionar de la noche a la mañana para quitarse de encima la hipoteca que sobre el sector público han disfrutado los intereses particulares y de grupo.

1.10 Anomia y corrupción

Este permisivo dispositivo de canalización de dinero sin control ha permitido que la corrupción y la anomia (descomposición social), penetre en la actividad política libremente. Los medios nos tienen acostumbrados a los periódicos escándalos. Humberto de la Calle, antiguo registrador electoral, nos recuerda que hasta hace poco, la truculencia electoral era difícilmente sancionada y aún hoy no lo es en la medida requerida; recuerda que se

pensaba que cierta dosis de fraude electoral era propia de las campañas electorales y que todo esto hacía parte de la picaresca política.

Pero, picaresca o no, buen humor o no, el régimen y las instituciones se resienten, el modelo democrático se quiebra y los ciudadanos, cada vez más hastiados y desencantados de todos y de todo, pasan a la acción y abandonan la pasividad imponiendo acciones de castigo. La corrupción en este campo se entiende para decirlo con palabras de Fernando Cepeda, como, “el mal uso y el abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho”⁴.

En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios que se realizan en forma encubierta y/o ilícita a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior, para esto se respaldan en el tráfico de influencias.

Y sus manifestaciones son de múltiples cabezas. La infiltración de las mafias en las campañas han sido documentadas hasta judicialmente en los últimos años, siendo los casos de Italia y Colombia los más publicitados. Pero por todos lados el asunto aparece, aunque en la mayoría de los países la investigación no llega a sus últimas consecuencias, por un encubrimiento cómplice de los propios actores.

En España, la Comisión Parlamentaria de investigación del caso Flick concluyó que no hubo evidencias sobre el financiamiento externo del consorcio alemán; en Bolivia, la dirección de Acción Democrática Nacionalista expulsó a un importante dirigente por las sospechas de su relación con el narcotráfico, y el ex-presidente Jaime Paz Zamora se retiró temporalmente de la vida política, ante la denuncia de un narcotraficante de haber apoyado las campañas del partido; en el Perú, en 1980, Carlos Lamberg, vinculado al partido Aprista, fue procesado y sentenciado judicialmente por narcotráfico; y en la última campaña presidencial en Guatemala, los grandes partidos políticos, se acusaron mutuamente de haber recibido ayuda del narcotráfico y del contrabando organizado, sin

⁴ Fernando Cepeda Ulloa, **Análisis del delito de tráfico de influencias en Colombia**, pág. 23

que se investigaran estas afirmaciones. Y esto ha unificado una opinión en favor del control que los protagonistas en la mayoría de los casos se resisten a establecer formalmente y a aplicar adecuadamente donde se ha reconocido.

Es muy reveladora la respuesta a la Consulta Popular de 1977 en el Ecuador; se convocó a la ciudadanía a expresarse sobre la siguiente pregunta: ¿Está usted de acuerdo en que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?. Y el sesenta por ciento de la votación válida se pronunció favorablemente.

1.11 Crisis de los partidos políticos por la aplicación del tráfico de influencias

Se hace necesario ampliar la reflexión sobre la situación de los partidos en los actuales procesos de transición y consolidación, en relación con su financiamiento. Éste va aparejado al reconocimiento constitucional al que nos referimos antes. Con excepciones que los consideran como entes auxiliares del Estado, en general se les considera como asociaciones privadas que realizan funciones públicas o de interés general.

En un estudio que formuló el Tribunal Constitucional Español en conocida sentencia del año 2004, en la cual consideró que los partidos contribuían a la formación y manifestación de la voluntad popular, lo que los convierte en organizaciones sociales con relevancia constitucional. En el Salvador, el Artículo 85 de la Constitución de 1984 estableció que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno, con lo cual se instituyó el monopolio de la representación en favor de los partidos, y en Guatemala y Honduras se les considera como instituciones de derecho público de carácter constitucional.

“En su origen, los partidos se constituyen como asociaciones de ciudadanos sin ninguna intervención del Estado, y en este caso no existe ni se conciben regulaciones

sobre su financiamiento”⁵. Pero al constitucionalizarse y establecer una relación con el Estado, la consecuencia natural es la regulación sobre diferentes cuestiones, entre ellas el financiamiento, con el fin que posteriormente se favorezcan a través del tráfico de influencias.

“El Estado al asignarles a los partidos ciertas funciones, asume la responsabilidad de que los partidos puedan cumplir efectivamente esas tareas”⁶. El financiamiento público aparece como natural, en busca de garantizar la independencia de los partidos frente a los intereses privados, proporcionar equidad en la competencia electoral y frenar el eventual financiamiento ilegal. Y en una vertiente opuesta se argumenta que la ayuda estatal quita responsabilidades a los dirigentes partidarios, burocratiza aún más las cúpulas de dirección, fortaleciendo su rigidez, aísla a los partidarios y simpatizantes de la organización, fomenta un exagerado multipartidismo perturbador, y distrae recursos estatales que debieran destinarse a otras prioridades.

Por lo que se piensa en un sistema mixto de financiación con controles adecuados. Marc Carrillo, magistrado de la Junta Central de España, afirmaba que en materia del financiamiento, el Parlamento ha de responder con una ley que asuma las necesidades de los partidos en una sociedad democrática, en la que sin dejar de ser asociaciones privadas, ejercen funciones de relevancia pública, lo cual quiere decir que desde el mantenimiento de un sistema mixto que, por tanto, no excluye la aportación pública, se hace necesario establecer unas condiciones mucho más abiertas para que, con el imprescindible requisito de la más completa publicidad sobre lo recibido, los partidos pueden nutrirse de aportaciones en cuantía adecuada a sus necesidades, procedentes de la iniciativa privada a través de vías diversificadas. Y el tema del financiamiento partidario se relaciona con uno mayor, que es el nuevo rol de los partidos en el proceso contemporáneo de anular el papel del Estado y privilegiar el libre proceso de las fuerzas del mercado sin ningún control.

El ataque despiadado contra el Estado de bienestar, contra los derechos prestacionales, de la segunda generación, ha limitado el clientelismo horizontal de las

⁵ John Bailey, **Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos**, pág. 103

⁶ Ibid

fuerzas políticas que intercambiaban prebendas para grandes sectores de la población a cambio de apoyo.

En este proceso los partidos se han visto limitados en sus funciones y sustituidos por otras organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales que colaboran conscientemente o no, en este proceso de desprestigio y destrucción del Estado; y los medios de comunicación que se convierten en actores políticos, muchas veces a su pesar, pero en general conscientemente controlados por los grandes intereses económicos privados, generalmente vinculados a los partidos conservadores.

Una relación perversa entre una economía privada fuerte y sin controles y un Estado débil sin políticas sociales debilita el régimen de partidos y pone en peligro la democracia, si además se le agrega una política de privilegios para las cámaras empresariales y su sector, y otra que busca el debilitamiento del movimiento sindical, a través de la simple coerción o del ataque normativo que ha permitido la libertad de organizar varios sindicatos dentro de la empresa, lo que debilita su capacidad de influencia y negociación, sobre todo porque la corrupción, que corroe todo, también se ha enquistado en las dirigencias sindicales.

El cuadro se ensombrece cuando los partidos colaboran en este desastre institucional, con los vicios conocidos de su régimen. La partiditis, que conlleva la existencia de una gran cantidad de agrupaciones sin una verdadera orientación ideológica y sin base sociológica, que más que colaborar en un proceso de institucionalización, introducen elementos de dispersión y confusión en el régimen político; y que también se manifiesta en la indeseable división de los viejos partidos y en la pulverización de las corrientes históricas.

La partitocracia que consiste en la concentración y monopolización de las decisiones y designación de candidatos en pequeñas cúpulas de dirección partidaria que funcionan sin ninguna clase de controles.

El patrimonialismo político que se orienta a ocupar el poder como botín político y económico, y además existe poca participación popular. En muchos de los países, los

gobiernos se esfuerzan en llamar a la población a participar políticamente. Partidos minoritarios de diversas tendencias no tienen organizaciones que les permitan presencia a nivel nacional.

Se produce una canalización de recursos millonarios hacia partidos que se convierten en verdaderos aparatos acumuladores de votos, con desdibujamiento ideológico. Más que partidos, son máquinas captadoras de electores y no grupos organizados que plantean programas de gobierno, y por eso se da un entremezclamiento de los partidos, que nos presenta ese poco reconfortante espectáculo de saltos ideológicos acrobáticos, del que se dolía Sartori. En muchas ocasiones, la oposición y el gobierno son lo mismo.

Las diferencias entre partidos desaparecen y sus programas, cuando los hay, y sus prácticas se asemejan mucho. Y se produce un patrimonialismo de la actividad política que se orienta a ocupar el poder como botín a repartir, un mercado de prebendas, un auténtico mercado político, y las campañas se convierten en costosísimos actos publicitarios, esencialmente a través de la televisión, con aplicación de técnicas específicas de marketing, y personalizando al máximo dichos actos, archivando la discusión sobre programas o puntos de vista generales sobre la dirección del Estado y la sociedad.

En los primeros años de las transiciones, el entusiasmo por el fin de los regímenes autoritarios hizo que el cuerpo electoral se volcara a las urnas y a las calles en apoyo a los nuevos gobiernos. Pero después del optimismo inicial se produjo un desencanto por la ineficacia para solucionar los problemas de la mayoría de la población envuelta en la inseguridad y la pobreza, que la avalancha neoliberal ha agudizado.

Lo anterior alimentó un desencanto contra los políticos y contra la política en general, y todo esto explica que Fernando Carrillo Flores llame a los partidos “cadáveres insepultos de nuestras democracias”⁷.

⁷ Pilar Castillo, **Análisis de los delitos cometidos por funcionarios públicos**, pág. 39

CAPÍTULO II

2. La corrupción y el tráfico de influencias

2.1 Lucha contra la corrupción y evitar el tráfico de influencias en Guatemala

Las graves denuncias de corrupción que se han venido haciendo contra el gobierno a través de los distintos medios de comunicación social, además de que comprometen a la prensa independiente a llevar a cabo una exhaustiva investigación, demandan que el Ministerio Público y la Contraloría General de Cuentas tomen nota y promuevan su inmediato esclarecimiento, a fin de que, a la brevedad posible, los responsables puedan ser juzgados ante los tribunales de justicia y que, en su caso, también puedan ser debidamente castigados.

Uno de los principales puntos programáticos del gobierno de la Gana, fue la transparencia y el combate contra la corrupción, sin embargo, los esfuerzos en ese sentido han dejado mucho que desear, al extremo que, según Transparencia Internacional, el Estado de Guatemala sigue siendo uno de los más corruptos en América Latina y en el mundo entero.

No hubo avances significativos en materia de desarrollo de las convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la Corrupción, ambas aprobadas y ratificadas por Guatemala, especialmente en cuanto a la creación de delitos anticorrupción (enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, financiamiento ilícito de partidos, etcétera). Tampoco se avanzó mucho en el desarrollo de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (suscrita en Palermo, Italia), a la cual también se adhirió nuestro país.

El Gobierno de la Gana tampoco se interesó en que se emitieran las leyes de acceso a la información pública y de regulación del secreto de Estado. También se mostró poco dispuesto a que se reformaran las leyes del Servicio Civil, de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, de Contrataciones del Estado, y de la Contraloría General de Cuentas, entre otras.

En vez de erradicar la discrecionalidad en el uso de fondos públicos, el gobierno de la GANA, expandió la constitución de fideicomisos públicos sin regulación legal alguna, constituyó nuevos fondos sociales mediante simples acuerdos gubernativos, trasladó recursos estatales a organismos internacionales para evadir la Ley de Contrataciones del Estado, gastó millones de quetzales en clientelismo político a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y permitió que, sistemáticamente, se burlara, vulnerara o trastocara el sistema de licitaciones y cotizaciones, entre otras cosas.

Ahora que han salido a flote algunos de los actos de corrupción durante la actual gestión gubernativa, entendemos porqué no se formuló ni implementó una política de transparencia y anticorrupción.

2.2 Comunicado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su visita a Guatemala, respalda que, el tráfico de influencias, es un delito

Ante la visita de esta comisión, y la situación nacional en materia de violación de los derechos humanos, la impunidad que impera en los funcionarios públicos y la ingobernabilidad existente manifiesta la preocupación, por el irrespeto al Estado de Derecho, por la re-militarización de la sociedad, por el accionar de los escuadrones de la muerte, por los altos índices de violencia organizada, por el recurrente clima de inseguridad pública que aflige a la población, por la incapacidad de autoridades y órganos jurisdiccionales encargados de la investigación criminal, por la deficiente administración de justicia, por la galopante impunidad, por el desborde del crimen organizado y común, por la corrupción en el aparato de Estado, por el tráfico de influencias, por la obstrucción de la justicia, por lo que la creciente ingobernabilidad deja la inquietud, por la gravedad de la situación nacional, manifestada por la falta de voluntad política del actual régimen al no tipificar el delito de tráfico de influencias en el código penal, el cual agobian a las grandes mayorías sociales que continúan excluidas y marginadas del desarrollo.

Tal circunstancia se expresa en los altos índices de pobreza, extrema pobreza, desempleo, bajos salarios, escasez de viviendas, desnutrición de la población infantil, falta de acceso a la educación, a los servicios de salud, a los medicamentos, el creciente desprecio por la vida de las personas y por el abuso de autoridad de funcionarios y

agentes del Estado, quienes a su vez se hacen millonarios con dinero ilícito, malversado en el Estado, cobro de favores al aplicar el tráfico de influencias dentro de este sistema, por lo que demandan al gobierno en funciones a que rectifique el rumbo de la administración del Estado, que combata la corrupción que corroe al aparato estatal, que enfrente la impunidad, que ponga a disposición de la justicia a los funcionarios que ejercen tráfico de influencias y obstruyen la justicia, que cese la represión contra las organizaciones gremiales y estudiantiles que reclaman mejoras en los sistemas de salud y educación y las organizaciones campesinas que piden acceso a la tierra, y que cesen las violaciones a los Derechos Humanos, a la vez lamentan que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la comunidad internacional sean objeto de engaño, mediante la perversa maniobra del gobierno al invitar a la CIDH a Guatemala, con lo que pretende ocultar la gravedad de la situación nacional que se está viviendo en estos momentos y ni querer darle solución a través de respaldo jurídico.

2.3 Noticias sobre tráfico de influencias a nivel internacional y nacional:

Bruselas decide poner freno al tráfico de influencias, la Comisión Europea opta por crear un censo voluntario, de lobbistas (representante legal), pero si no funciona lo hará obligatorio por ley. Antonio León, Bruselas, presionar a los políticos europeos seguirá estando menos regulado que intentar influir en las decisiones de sus homólogos estadounidenses.

El estonio Siim Kallas, vicepresidente de la Comisión Europea y comisario de Administración, Auditoría y Lucha contra el Fraude, tiene previsto presentar sus propuestas para empujar a ser más transparentes a los 15.000 lobbistas que merodean por los pasillos de Bruselas. Tras dos años de consultas, Kallas se reafirma en su idea de crear una lista pública y voluntaria en la que deberían inscribirse los representantes de los grupos de interés si quieren ganarse el respeto de sus interlocutores en las instituciones de la Unión Europea (UE). Además de identificarse, deben declarar quién les paga y qué intereses se esconden detrás de sus argumentos para pedir la aprobación, el rechazo o la modificación de una norma. Bruselas intenta evitar que una agencia o profesional defienda ante sus políticos y burócratas posiciones de clientes irreconciliables: un abogado no puede defender a la víctima y al agresor, como tampoco un lobbista, puede representar a

una empresa constructora con intereses en las proximidades de un parque natural susceptible de ser recalificado, y a una asociación de preservación de la zona.

Otro caso a evitar es que detrás de una asociación de afectados por una determinada enfermedad se esconda un laboratorio que busca ayudas públicas para comercializar un fármaco para ese colectivo.

La amenaza legislativa Bruselas prefiere no legislar por el momento. Para empezar, encontrar una definición de lobbista que reúna, el consenso de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los gobiernos de los 27 países de la UE puede provocar un debate bizantino porque lobbista puede ser cualquiera: un abogado, un empresario, un miembro de una ONG, etc. Pero el Ejecutivo comunitario asegura que recurrirá a la legislación si no hay inscripciones en el censo voluntario. Otro objetivo es intentar prevenir escándalos de sobornos y tráfico de influencias como los vividos en Estados Unidos, pero mientras nadie demuestre lo contrario, en Norteamérica es más común que los grupos de presión financien la política. Los llobistas en Bruselas aseguran que su actividad es más transparente que, por ejemplo, la de sus colegas ante las instituciones públicas españolas.

Canarias, Martín dice ahora que siempre, se ha preocupado porque en Canarias no exista ninguna posibilidad de tráfico de influencias. en la resolución de los expedientes tramitados por la Administración autonómica. Martín hizo estas declaraciones en el acto de presentación de las nuevas oficinas de información ciudadana en ambas capitales isleñas, acto en el que reseñó su enorme preocupación por la transparencia administrativa autonómica.

El presidente canario afirmó que ha estado preocupado por el correcto funcionamiento de los servicios públicos autonómicos con el objetivo que los canarios, vivan donde vivan, y estén donde estén, tengan todos las mismas oportunidades. Martín apostilló que de nada sirve una administración moderna si luego no es útil para el ciudadano, y destacó que con dichas oficinas buscamos los caminos más cortos para atender a la ciudadanía ante unos servicios públicos isleños que en ocasiones han sido tan criticados.

Un recurso bloquea el caso de tráfico de influencias del alcalde de Torre Vieja un año, la juez no ha practicado la prueba testifical que propuso el Partido Social Población Verdadera (PSPV) en diciembre de 2005, la investigación judicial abierta por la compra-venta de una finca del alcalde de Torre vieja, Pedro Ángel Hernández Mateo, del Partido Progresista (PP), está bloqueada desde hace un año como consecuencia del litigio sobre la fianza para que los tres grupos de la oposición municipal (PSPV, Unidad Europea y Los Verdes) puedan ejercer la acusación popular.

El Juzgado número 4 de Torre vieja, decretó una fianza de 6.000 euros para esas partes en marzo de 2006, medio año después de iniciar las diligencias con la declaración como imputada del regidor de esta localidad alicantina. Un año más tarde, ese extremo del proceso no está resuelto y, por tanto, tampoco se ha practicado la prueba testifical que proponían los socialistas, y que incluía la declaración del promotor, de la mujer del primer edil y del alcalde de la vecina localidad de Almoradí.

La juez, a propuesta del ministerio fiscal, acordó fijar una fianza de 6.000 euros a los tres grupos que pretendían ejercer la acusación popular en marzo de 2006. El letrado del Grupo Socialista presentó un recurso de reforma ante el propio juzgado, que la magistrada rechazó. A continuación, el PSPV presentó un recurso de apelación a la Audiencia de Alicante. El letrado de esa parte sostiene que tramitó la apelación el pasado noviembre, no obstante, fuentes de la Audiencia de Alicante aseguran que a la sala correspondiente, la sección 7ª con sede en Elche, no ha llegado ningún recurso sobre esa cuestión.

El juzgado instructor, con una nueva titular, ha evitado pronunciarse sobre la cuestión a la espera de revisar con detenimiento la causa, según informaron fuentes del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. El retraso de la resolución final sobre la fianza ha bloqueado la investigación, especialmente en lo que se refiere a la prueba testifical. Hernández Mateo compareció en el juzgado como imputado por los supuestos delitos de tráfico de influencias y uso privilegiado de información el 28 de octubre de 2005.

El juzgado está investigando la millonaria plusvalía de 5,2 millones de euros que le reportó en el espacio de dos años la compra-venta de una finca rústica en el término de Almoradí. El regidor achacó la ganancia al boom urbanístico que se estaba registrando en

toda la comarca de la Vega Baja. A finales de 2005, el letrado del PSPV, que asistió al interrogatorio de Hernández Mateo, en calidad de acusación popular, la jueza admitió esa parte sin establecer fianza alguna, presentó un escrito en el que proponía el interrogatorio a diez testigos, aparte de otra batería de pruebas documentales, entre ellas, certificados del Registro Mercantil de la Propiedad, así como del Registro de Bienes del Ayuntamiento para verificar el patrimonio del alcalde.

Los testigos más destacados que la acusación popular propuso eran el alcalde de Almoradí, Antonio Ángel Hurtado, del PP, el propietario de la mercantil con la que el alcalde formalizó la compra-venta de la finca, la promotora Edén del Mar, y la esposa de Hernández Mateo. El PSPV justificó el interrogatorio al primer edil de Almoradí porque la finca que Hernández Mateo compró en 2000 pertenece al término de esa localidad. Además, el terreno, 18 hectáreas de suelo rústico, fue incluido más tarde en un proyecto para levantar una urbanización, que prevé recalificar 19 millones de metros cuadrados. Pedro Ángel Hernández Mateo, junto a dos concejales de su equipo de gobierno, está además imputado en un segundo sumario por un supuesto delito continuado de prevaricación derivado de pagos ilegales, mediante la fórmula de reconocimiento extraordinario de crédito y sin consignación presupuestaria, por valor de 6,5 millones de euros. El juzgado abrió las diligencias a raíz de una denuncia presentada por el grupo municipal del PSPV.

Del Ayuntamiento a la mazmorra, los diez casos de corrupción política más sonados del 2007 han llevado a los calabozos a media docena de alcaldes y una treintena de concejales. Un año aciago para quienes vieron en la política municipal un canal de enriquecimiento personal. Así fue el 2007, cuando por los calabozos, prisiones y juzgados han desfilado más alcaldes y concejales que en toda la democracia. En casi todos los casos relacionados con asuntos urbanísticos competencia de la Administración local, aunque también vinculados con concesiones irregulares de licencias de servicios municipales.

La cabeza del ranking de grandes corruptelas y tramas de fraude se localiza en el sur del mapa: en Marbella. La fiscalía de Málaga considera que los más de setenta detenidos en la operación Malaya formaban un grupo delictivo de guante blanco. Nunca antes se

había disuelto un Consistorio y se había formado una comisión gestora para dirigir el municipio, como ocurrió en Marbella. Alcaldes imputados y encarcelados, fianzas astronómicas, desfalcos millonarios, ediles fugados, conocidos empresarios en los calabozos, recalificaciones contra cualquier lógica legal o medioambiental. Éstos son los casos más importantes, atendiendo al número de detenidos e imputados, al dinero defraudado y al calado de la trama. En la mayoría de ellos el agujero en las arcas públicas está aún por determinar.

La impresionante bolsa de corrupción del consistorio marbellí no tiene parangón, ni por número de detenidos e imputados (74), ni por el dinero defraudado (el valor de lo confiscado supera los 2.400 millones), ni por la disolución del Consistorio. Veinte concejales comparecieron ante el juez Miguel Ángel Torres imputados por delitos de cohecho, tráfico de influencias y prevaricación. Todos ellos pasaron por prisión; también los ex alcaldes Marisol Yagüe y Julián Muñoz. En el caso marbellí no falta casi de nada, incluso cuenta con un fugado, Carlos Fernández, ex edil del Partido Andalucista. Se han descubierto más de una docena de testaferros, y están imputados cerca de una treintena de promotores, constructores y empresarios.

El cerebro de la red de corrupción, Juan Antonio Roca, cobraba entre 50.000 y 600.000 euros a los promotores por favorecer sus negocios. Un solo empresario reconoció ante el juez haberle pagado seis millones de euros en comisiones ilegales. Muchos de los implicados debieron pagar fianzas astronómicas, de hasta medio millón de euros; y siete personas siguen en la cárcel.

La operación policial y judicial desarrollada en el municipio gran canario ha provocado un goteo de detenciones. El escándalo salpicó al PP de Ileno, el alcalde Francisco Valido, y cinco concejales de ese partido, todo el equipo popular menos un edil, fueron detenidos el pasado 8 de noviembre. De las veintiséis personas imputadas por el presunto cobro de comisiones ilegales en el Consistorio de la localidad, diez son militantes del PP. La mayoría de los implicados están imputados por falsedad documental, prevaricación, tráfico de influencias, cohecho y blanqueo de capitales. La presunta cerebro de la trama, la concejal de Obras, María Antonia Torres, permaneció sesenta y dos días en la cárcel.

Evitar su estancia en prisión o salir de ella tras ser encarcelados les supuso a los implicados entre 80.000 y 100.000 euros.

El caso Andratx, que estalló el 27 de noviembre, llevó a la detención del alcalde del municipio, Eugenio Hidalgo; el director general de ordenación del territorio de Jaume Matas, Jaume Massot; y el celador de obras del municipio, Jaume Gibert. Hidalgo y Gibert se encuentran actualmente en prisión. La investigación ha acreditado el cobro de al menos 740.000 euros, que presuntamente se repartieron estos dos imputados. Se les atribuyen delitos contra la ordenación del territorio, de prevaricación, negociación prohibida a funcionarios, tráfico de influencias, cohecho y blanqueo.

Según la tesis del fiscal, el ex alcalde ganó 1,8 millones en operaciones inmobiliarias que efectuó asociado a promotores. Mientras que la fiscalía anticorrupción calcula que éste recibió 1,1 millones en cohechos. La investigación atribuye 39 millones a supuestas ilegalidades en licencias, permisos de obras, y falsedades en certificados de suelo para convertir zonas protegidas en urbanas o en suelo rústico edificable.

Entrevista a Edgar Gutiérrez Bitácora. Cronología del 01 al 15 de diciembre de 2007. Análisis de situación. Se debilita la democracia representativa, los órganos electos del Estado han perdido la centralidad del poder.

El problema deriva de partidos y liderazgos débiles en las funciones parlamentarias y de gobierno, y de la voluntad de poderes fácticos de someter enteramente la agenda y el aparato estatal. En el poder Ejecutivo eso es un hecho, aunque las inconformidades entre los grupos privados siguen aflorando, sea por una distribución excluyente de los beneficios o por la baja eficacia de la administración en el control de la criminalidad y en modificar el mal clima para los negocios. En el poder Legislativo hay también un deterioro de la calidad política que se hace más visible por escándalos de corrupción y tráfico de influencias, bajo la presidencia, en teoría, alivian ciertas urgencias de gobernabilidad del Ejecutivo, pero no son garantía.

En las calles aumenta el drama de la inseguridad (más de diez muertes violentas al día, como promedio en lo que va del año), la inflación ya encendió los focos naranja y la

negativa de aumentos salariales en aras de la competitividad anima resentimientos, además de que grupos insatisfechos, aunque todavía con limitada capacidad de organización, como los ex Patrulleros de Autodefensa Civil (ex PAC), campesinos, maestros y consumidores, entre otros, mantienen una potencial beligerancia, la falta de liderazgo por parte del presidente de la Gran Alianza Nacional (GANAN) hizo que se propiciara el tráfico de influencias, por los operadores personales del mandatario, los entonces ministros de Energía, Roberto González, y de Comunicaciones, Eduardo Castillo. De hecho, González sería el Gerente de la Presidencia, y en una oficina cercana permanecerá Alfredo Vila, secretario Privado, afín del grupo Gutiérrez Bosch, pero esa misma sensación de vacío y pérdida de centralidad se observaban en varias instituciones, que ordinariamente estarían repletas de antesalas, audiencias y peticiones.

Es un reflejo que las decisiones vitales no se adoptan en los despachos. Desde resoluciones jurídicas que llegaban ya elaboradas a la Secretaría General (que es el ente jurídico de la Presidencia) y son enviadas tal cual para firma, hasta supuestos complementos salariales (dobletes, en el lenguaje periodístico) a ministros y secretarios, que también llegaban de fuera. Es el reflejo de un estilo corporativo de gestión en el que una junta directiva externa decide y organiza la agenda de los gerentes del Estado. Desde luego, no es una junta homogénea, quizá hay dos juntas o quieren integrarse tres, que compiten y condicionan al gobierno desde otros centros de poder, como el Organismo Judicial, el Ministerio Público y la Corte de Constitucionalidad. Los límites de la dinámica del Congreso, por ejemplo, están en los manejos de expedientes judiciales.

El jueves 24 de julio de 2003, estando en el poder, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) movilizó a miles de personas del interior del país reclamando la inscripción como candidato presidencial del general Efraín Ríos Montt. No fue una simple demostración de fuerza, al estilo de las movilizaciones del presidente Rafael Carrera, en el siglo XIX, el FRG concentró agresivos manifestantes en zonas de residencias de empresarios y diplomáticos, El ex vicepresidente de la República y durante el periodo anterior, mano derecha de Ríos Montt, Juan Francisco Reyes, fue encarcelado por una supuesta intención de delito, y al ex ministro de Finanzas, Eduardo Weymann, se le fijó una fianza millonaria inalcanzable, lo que contrasta con el tratamiento, más apegado a la

lógica del debido proceso, que ha recibido en los tribunales el general Efraín Ríos Montt, por el jueves negro, marcando un ejemplo de que es el delito de tráfico de influencias,

La utilización del tráfico de influencias, que por razones que no han sido claramente explicadas, no será la Empresa Eléctrica (privatizada), sino el Instituto Nacional de Electrificación que hará la devolución de las tarifas desautorizadas.

La utilización del tráfico de influencias por parte de los Directivos del Congreso han denunciado una campaña de desprestigio en su contra, pero la decisión de los diputados de aumentar su salario, aunado a la magra gestión de la actual directiva, ha prestado municiones legítimas a los críticos. Políticamente los diputados justifican el aumento salarial como construcción de una base material de independencia de poderes fácticos (al igual que ciertas disposiciones contenidas en la reciente Ley Electoral y de Partidos Políticos).

El tráfico de influencias que utilizó el presidente Berger, en medio de la crítica a la gestión de gobierno y sus magros resultados, al pedir públicamente la renuncia del presidente del banco central, Lizardo Sosa, colocando a su ministra de Finanzas Públicas, y a Willy Zapata como Superintendente de Bancos, tras la forzada salida de Douglas Borja, Zapata también es cercano al grupo Gutiérrez Bosch y bajo su jurisdicción caería la vital inteligencia financiera, responsable de detectar blanqueo de dinero.

Utilización del tráfico de influencias, la Corte de Constitucionalidad (CC) amparó a los grupos de derechos humanos y suspendió provisionalmente el decreto del Congreso 28-2004 que dispone el pago a los ex PAC. La decisión de la CC, que estuvo dividida, consideró que el decreto no identifica en forma clara la fuente de financiamiento. Según Otto Pérez se trata de una resolución política, pues funcionarios del Ejecutivo estaban en contra del pago y ejercieron presión sobre la Corte. Los ex PAC reaccionaron con dos mensajes: unos dijeron que seguirían el diálogo y los preparativos para recibir el pago, y otros amenazaron con bloqueos.

El Ministerio de la Defensa favoreció a una empresa de viajes con vínculos militares. En el mercado, un boleto al Congo tiene un valor de 22 mil 560 quetzales, pero el Ejército

pagó 37 mil quetzales por cada boleto por llevar a sus soldados al país africano. La agencia de viajes Lax Travel, según el Registro Mercantil, fue formada con un capital inicial de 5 mil quetzales y actualmente posee alrededor de seis sucursales en varias partes de la capital y el interior, como Zacapa y El Progreso. Lax Travel ha sido la empresa que ha ganado por lo menos cuatro licitaciones continuamente en el Ministerio de la Defensa; curiosamente, en las convocatorias no existen otros oferentes, a excepción de Representaciones Aeronáuticas y Comunicaciones, S.A. (RACSA) en la licitación de enero de 2007 para el relevo del IV contingente al Congo.

En esa oportunidad, RACSA calificó con un 77 por ciento en calidad de servicio, mientras que Lax Travel S.A. ganó con 91.5 por ciento. De acuerdo con las consultas efectuadas en el sistema público de compras, Lax Travel se ha visto favorecida en las dos licitaciones al Congo. También ganó el concurso para llevar a ochenta soldados a Haití en otro contingente en agosto de 2006 por un valor de 543 mil 150 quetzales. Ese monto equivale a 6 mil 789 quetzales por pasaje, 229 quetzales más que el costo de un boleto adquirido de forma individual, que es de 6 mil 560 quetzales con noventa y cinco centavos.

La diputada Nineth Montenegro ve en este tipo de licitaciones una competencia desleal porque seguramente alguien dentro de Ejército la está beneficiando. Una denuncia hecha por Montenegro en 2005 da cuenta que durante el período presidencial de Alfonso Portillo la empresa Lax Travel, ubicada en la calle Martí, zona seis capitalina, vendió al desaparecido Estado Mayor Presidencial (EMP), boletos aéreos por más de un millón de quetzales.

La Contraloría General de Cuentas no detalló en su momento el destino de los viajes realizados al exterior por personal del EMP de Portillo, por lo que no se aclaró la denuncia.

El Ejército reportó en Guatecompras la adquisición de boletos aéreos al Congo por: Q9, 181,579.40 lo que equivale a 37 mil quetzales cada boleto. Un pasaje al mismo sitio en una agencia de viajes tiene un valor de 22 mil 650 quetzales, 1,036 quetzales es el salario que devenga un soldado por servicios prestados en el país, 7,761 quetzales es el salario que devenga un soldado por servicios prestado en el Congo, tres son los continentes donde Guatemala tiene misiones de paz, ciento ochenta y cinco es el número de militares

que se encuentran en misiones de paz en otros continentes, 4 millones de quetzales es la cantidad que el Ejército destina para estipendios para los soldados que regresan de las misiones de paz.

En Guatemala no está debidamente legislado el tráfico de influencias, no se tipifica correctamente como delito en el Código Penal y por lo tanto se produce de variadas formas y en cuestiones cotidianas.

Se produjo una secuela en el caso de la renuncia de la fiscal especial para delitos de corrupción, licenciada Karen Fischer, quien se fue al exilio tras declarar que el Fiscal General le había quitado la seguridad y los vehículos blindados que utilizaba, lo que la dejaba en el desamparo luego de haberse ganado algunos enemigos por las investigaciones realizadas en el campo específico de su función.

La verdad es que en materia de investigación de los delitos de corrupción de más alto impacto es poco lo que se ha avanzado, pero en todo caso, resulta comprensible que la fiscal sintiera temor de algún tipo de represalia porque es evidente que lo que está en juego son verdaderamente millones de quetzales y negocios altamente lucrativos y rentables. Sin embargo, la vocera oficial del Ministerio Público declaró que el Fiscal no retiró los vehículos blindados que tenía a su servicio la licenciada Fischer, porque los mismos habían sido proporcionados a la funcionaria por amigos suyos, identificados como los políticos Alfonso Cabrera Hidalgo y López Estrada, ambos funcionarios del tiempo de Vinicio Cerezo y vinculados de alguna manera con el negocio de la telefonía celular que se inició en ese período con la concesión a Comcel, empresa de la que el ex ministro de Comunicaciones ha sido socio y funcionario.

No puede ser que un fiscal especial para investigar delitos de corrupción reciba favores tan importantes como el uso gratuito de vehículos blindados, de parte de personas que han sido objeto de algún tipo de cuestionamiento público.

No hay, evidentemente, ningún proceso contra alguno de ellos, pero el simple hecho de haber sido funcionarios públicos los colocaría como potenciales sujetos de alguna investigación si es que la fiscalía estuviera realmente interesada en atacar a fondo el

problema, porque en tales condiciones lo saludable sería que cualquier persona que haya tenido funciones y responsabilidades públicas pudiera ser objeto y sujeto de investigaciones para establecer la transparencia de sus actos oficiales.

Se supone que el entonces fiscal general, licenciado Carlos de León, sabía que la Fiscal contra la Corrupción estaba utilizando esos recursos que de manera gratuita le habían proporcionado amigos suyos. Hay que recordar que al menos en el caso de Cabrera Hidalgo se dijo siempre que había sido uno de los estrategas de la campaña presidencial de Alfonso Portillo y ese hecho bastaría para que una funcionaria con las responsabilidades y tareas que se le asignaron a la licenciada Fischer no aceptara bajo ningún concepto que se le hiciera ese tipo de favor porque, obviamente, el mismo resulta altamente comprometedor.

Nadie puede dudar siquiera de quien se comporta con uno de manera tan altruista y gentil en cuestiones vitales como la seguridad personal y por lo tanto, aceptar el uso de esos carros era asumir una postura totalmente comprometida.

Sin intención de dudar de las intenciones del señor Cabrera o del señor López Estrada ni de la actuación de la licenciada Fischer, simplemente se trata de establecer un hecho y sus consecuencias. Puede ser un gesto amistoso sin ulteriores compromisos, pero el hecho se presta para desvirtuar por completo las funciones de una fiscalía, y el jefe del Ministerio Público jamás debió permitir que se usaran recursos de particulares para proteger a sus funcionarios en misiones tan delicadas. Por ello es que se insiste en que el tráfico de influencias tiene que ser tipificado para evitar que haga daño a la estructura de la administración pública.

2.4 Tendencias de reformar las organizaciones institucionales y no permitir que los cargos públicos sean ocupados por funcionarios, que utilicen el tráfico de influencias con beneficio personal o colectivo

Fue en la década pasada cuando se colocó en primer plano a la reforma electoral y dentro de ella, el tema del financiamiento. Todo vinculado a los procesos de transición y abandono del autoritarismo, como evitar la aplicación del tráfico de influencias. Se abrió

paso a la idea de una financiación pública derivada legalmente del reconocimiento constitucional de los partidos, y políticamente de la necesidad de controlar las contribuciones privadas que primero desnaturalizaban la competencia democrática y después abrían la puerta a la corrupción y a la delincuencia organizada.

Al presentar un proyecto de ley, el Consejo Nacional Electoral de Colombia en agosto de 1995 afirmó que la relación dinero-política representa en las circunstancias actuales una cohabitación malsana y perversa, cualquiera que sea el origen de ese dinero, pues ella contribuye a deslegitimar el poder político, agravado ello por el cuestionamiento moral que significa la presunta infiltración de financiación procedente del bajo fondo de la criminalidad organizada.

En esta década, los proyectos de reforma se suceden ininterrumpidamente, en un proceso de legislación interminable, como dicen los alemanes, con variados matices, pero de todos ellos se pueden identificar algunos temas recurrentes basados en algunos principios que uno de los proyectos identifica, igualdad material, al buscar otorgar oportunidades equitativas a todos los contendientes en las juntas electorales, proteger a las candidaturas de las fuerzas menores; proporcionalidad, al distribuir los aportes estatales en relación con el caudal electoral de los grupos; transparencia, al establecer mecanismos de control de la actividad político electoral en manos de los ciudadanos, con amplia publicidad y auditorías. Y debemos recordar la prevención que Dieter Nohlen, hizo hace muchos años y que hoy es generalmente compartida, que no hay fórmulas mejores en sentido absoluto, que no existen modelos ideales en materia electoral.

Es la realidad y los requerimientos históricos específicos de cada momento y lugar los que determinan el marco de la regulación necesaria. Y debe tenerse presente qué objetivos se buscan, los que, entre otros, pueden ser: el fortalecimiento del régimen de partidos, un mayor grado de transparencia en la constitución del poder político, la ampliación y profundización de la democratización de la actividad política, la claridad y honestidad en el origen de los fondos, la reducción de la influencia de los grupos de presión y los intereses privados, propiciar un equilibrio adecuado entre los partidos, evitar los abusivos costos de las campañas electorales, o incentivar la participación de los ciudadanos y su capacitación.

“En el caudal de proyectos de reforma se pueden identificar, la financiación estatal parcial, en un sistema mixto, que trata de equilibrar los beneficios y las desventajas de los sistemas público y privado de financiación”⁸. Preocupación, cada vez mayor, de imponer límites adecuados a la financiación privada, estableciendo prohibiciones a las donaciones de personas jurídicas, reducción de la duración de las campañas en busca de limitar el gasto.

Límites a los gastos de las campañas y equilibrio entre la financiación pública y privada, controles a la propaganda política en los medios de comunicación, la televisión, el radio y la prensa escrita.

Se pretende lograr un acceso a los medios en condiciones de igualdad; la prohibición de propaganda polucionante; fijar normas de la propaganda orientándola a la explicación de los programas; en casos límite, como en un proyecto colombiano se establece que toda la propaganda esté financiada por el Estado, se prohíbe la contratación privada de los medios, en esta línea, se pretende que parte de la financiación sea destinada a programas de educación cívica, de formación de una cultura democrática por medio de la capacitación de los ciudadanos. Obligar a la identidad de los donantes, lo que se considera el nudo gordiano de la cuestión, por lo que se prohíben las donaciones anónimas.

También se ha reflexionado en dos aspectos íntimamente relacionados: el control y las sanciones. Se pretende que los gastos de los partidos sean públicos y auditados adecuadamente; que deban ser publicados en los diarios oficiales y en otros de los de mayor circulación; que el control se haga por órganos independientes y con poderes vinculantes. Los tribunales electorales que deberán cumplir esta función no lo han hecho en la forma esperada en la mayoría de los países, y se ha endurecido el régimen sancionatorio: se crean nuevos delitos electorales y se decretan inelegibilidades y la revocatoria de la elección.

Mucho se ha argumentado sobre un aspecto instrumental: el transporte el día de las elecciones. Parece ser conveniente que el Estado asuma esta obligación para evitar que la

⁸ Francisco Valenzuela Berlín, **Crisis de los partidos políticos**, pág.44

asimetría en la disponibilidad benefició a unos partidos, en detrimento de los más pobres. Y, finalmente, debe llamarse la atención en lo que se considera el peligro de los dineros del extranjero, que pueden implicar excesos intervencionistas.

El caso Flick puso el tema por primera vez en el tintero, pero en Nicaragua el asunto tomó caracteres casi grotescos. Una partida especial del presupuesto de los Estados Unidos, en 1990, se destinó a la Unión Nacional Opositora, lo que fue un hecho único en la historia electoral de Nicaragua y posiblemente de América Latina; y el partido de gobierno, el Frente Sandinista, reconoció también haber recibido donaciones privadas externas.

CAPÍTULO III

3. Situación del tráfico de influencias a nivel latinoamericano

3.1 Transparencia internacional

El índice de percepción, sobre el tráfico de influencias para realizar la corrupción, publicado por una organización conocida como Transparencia Internacional, es un índice compuesto, construido a partir de una serie de encuestas (14 en el IPC del año 2007) practicadas por instituciones independientes, en las cuales se reflejan las percepciones de empresarios, académicos, políticos, analistas de riesgo, funcionarios públicos, tanto locales como de fuera de los diferentes países incluidos en este, sobre el grado de corrupción a través del tráfico de influencias, de sus respectivos países, particularmente sobre aquellos que toman decisiones claves en inversión, comercio y gerencia pública.

Como su nombre lo sugiere, este índice es sólo una percepción empírica de los encuestados, lo cual no es un indicador exacto de los niveles reales de corrupción de determinado país, ya que esta apreciación pudiera estar influenciada por las noticias que se reciben diariamente por diferentes medios, sobre denuncias o acusaciones de corrupción, por la calidad de los acusadores o denunciantes, la credibilidad y confiabilidad de los tribunales y por los métodos utilizados para descubrir la corrupción a través del tráfico de influencias; sin embargo, crea una conciencia pública sobre el fenómeno de la corrupción y contribuye a alertar a los gobiernos para que tomen las medidas pertinentes para atacar el problema, especialmente a aquellos, cuya ubicación en el índice es baja, lo cual denota un alto nivel de corrupción.

El IPC (índice de percepción de corrupción), muestra el círculo vicioso de pobreza y corrupción, ya que “las personas más pobres del mundo son las mayores víctimas de la corrupción”⁹, según lo manifestado por Peter Eigen, Presidente de Transparencia Internacional, durante una conferencia de prensa realizada en París, con motivo de la publicación del índice de percepción de corrupción 2007, quien además afirmó: enormes sumas de fondos públicos están siendo desperdiciadas y robadas por funcionarios

⁹ Ibid.

públicos, finalmente aseveró que no se percibe aún un punto final al abuso de poder por parte de los funcionarios públicos, y nunca antes los niveles de corrupción percibidos habían sido tan altos tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo al utilizar el tráfico de influencias como medio. Las anteriores consideraciones nos llevan a inferir que nos encontramos en una crisis mundial de corrupción.

3.2 Latinoamérica

El tráfico de influencias, es uno de los factores que con mayor persistencia atenta contra el bienestar de nuestras sociedades y ahoga sus legítimas aspiraciones de superación. A pesar de que la clase política dirigente en algunos países del hemisferio ha esbozado proyectos e incluso intentado acciones masivas contra la sanción como delito del tráfico de influencias y terminar con la corrupción; sus resultados son poco apreciados y menos sentidos por una opinión pública cada vez más incrédula, desconcertada y agobiada debido a su constante exposición a los efectos perversos de la corrupción, a cuyas secuelas nadie ni nada escapan; propiciando así la generalización de esa conocida percepción popular que no discrimina entre corrupción y democracia, causándole un inmenso daño al sistema.

Cada vez más, por los últimos diez años, la corrupción a través del tráfico de influencias, ha sido reconocida como una barrera para el desarrollo, la democracia y el buen gobierno. Luchar contra el tráfico de influencias y promover la libertad de expresión fueron reconocidos como objetivos esenciales para la consolidación democrática y el desarrollo sostenible en la primera Cumbre de las Américas, sostenida en Miami en 1994, y en las cumbres subsecuentes realizadas en Santiago, Chile en 1998 y en la ciudad de Quebec, Canadá en 2007. Las cumbres de las Américas han reconocido que la corrupción a través del tráfico de influencias, merma la competencia y el desarrollo económico, corroe la confianza en el gobierno y mina la legitimidad política, y exacerba las injusticias, malversando recursos del gobierno lejos de los más necesitados.

3.2.1 VII cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado (2007)

Realizada en la Isla de Margarita, Venezuela, los mandatarios hicieron la siguiente declaratoria: Reconocemos que la corrupción, a través del tráfico de influencias en sus diferentes formas y variantes, es un flagelo universal que también afecta a nuestros países y puede llegar a generar desestabilización institucional, alteración en las reglas de competencia y desconfianza en las instituciones democráticas. Por ello, en esta VII Cumbre nos comprometemos a seguir trabajando a nivel nacional y regional para prevenir, detectar, combatir y sancionar las conductas delictivas que conforman el tráfico de influencias, fortaleciendo los mecanismos que estimulen la participación ciudadana en la prevención y luchas contra estos delitos.

Como podemos apreciar, es un problema que afecta gravemente la legitimidad de la democracia, distorsiona el sistema económico y constituye un factor de desintegración social. De ello están conscientes los Gobiernos del Hemisferio y por eso se comprometieron, tanto en la Cumbre de Miami como en las subsiguientes, así como también en la VII Cumbre Iberoamericana, a través de sus jefes de Estado y de Gobierno, a promover y ejecutar acciones que aseguren la erradicación de este flagelo.

Una revisión rápida de cualquier periódico, revista, radio, televisión, etc., nos sugiere que este delito está en aumento, por doquier oímos o leemos algo relacionado con este flagelo, que no solo causó estragos en los imperios del pasado sino que también está infligiendo un grave daño a las democracias jóvenes, particularmente en nuestro hemisferio occidental; en efecto, entre el año 2000 y 2007, los medios de comunicación dieron amplia cobertura a numerosos casos de corrupción, a través del tráfico de influencias.

En Perú, se relaciona la gestión del Presidente Alberto Fujimori con el morbo de la corrupción, particularmente por el sonado caso de Vladimiro Montesinos, director de la Agencia Nacional de Inteligencia, quien apareció en un vídeo en el que, al parecer, ofrecía un soborno de 15.000 dólares americanos a un congresista para que apoyara la reelección de Fujimori. Miles de episodios similares en donde, supuestamente, Montesinos sobornaba u obligaba a ministros, jueces, policías, autoridades militares e importantes hombres de

negocios, fueron captados en cintas de vídeo, algunas de las cuales se filtraron a los medios de comunicación y fueron transmitidas a los peruanos. Montesinos huyó del país, pero fue capturado en Venezuela y extraditado a Perú en junio de 2001.

En Argentina, las revelaciones del tráfico de influencias, a alto nivel también debilitaron a la coalición gobernante. En julio de 2000, a siete meses de la toma de poder de la nueva administración, supuestamente, se ofrecieron sobornos a numerosos senadores con el fin de garantizar la aprobación de una reforma a la ley laboral del país que no contaba con el apoyo popular. A pesar de la amplia cobertura que recibió en los medios de comunicación, el poder judicial restó importancia al episodio, sin embargo, de acuerdo con las encuestas de opinión, la popularidad del gobierno sufrió un golpe bastante duro.

En 2000-2001, el poder judicial argentino sentó un importante precedente al declarar al ex Presidente Carlos Menem bajo arresto domiciliario en junio de 2001, por cargos de tráfico de armas durante su gobierno, entre 1989 y 1999. De acuerdo con el diario Clarín, cerca de 60 millones de un total de 100 millones de dólares americanos gastados en 6,500 toneladas de armas fueron destinados al soborno de funcionarios argentinos y extranjeros.

Desde el comienzo de la administración del Presidente Fernando Henrique Cardoso, en 1995, Brasil, ha experimentado una nueva era de crecimiento y estabilidad económica, pero el gobierno no ha hecho mayores esfuerzos por luchar contra la corrupción. En abril de 2001, el Presidente anunció la creación de una oficina para la lucha contra la corrupción y el tráfico de influencias, a nivel de gabinete. No obstante, de acuerdo con los activistas, ésta cuenta con un campo de acción bastante limitado debido a las presiones políticas.

En marzo de 2001, el gobierno brasileño comenzó a investigar a Sudam, la entidad encargada del desarrollo de la región del Amazonas, al respecto, se informó que se había descubierto la malversación de cerca de mil millones de dólares de las reservas estatales para financiar campañas electorales y enriquecer a políticos de alto rango, entre los cuales se encuentra el Presidente del Senado, durante un período de veinticinco años, utilizando el tráfico de influencias para alcanzarlo.

Según opinión de Karen Flores, coordinadora en jefe del plan nacional para la integridad de Bolivia (oficina encargada de la lucha contra la corrupción), la seguridad judicial es limitada, la credibilidad de los líderes políticos es muy baja y la administración pública está plagada de corrupción a través del tráfico de influencias. En enero de 2001, el gobierno juntó varios millones de dólares para las víctimas de la inundación que afectó mas de 100.000 personas en ese país, pero nunca se reveló plenamente el modo en que se gastaron los fondos. Se sospecha que sólo una fracción de este dinero fue destinada al beneficio de las personas que quedaron sin hogar.

También reseñó la prensa que el gobierno de Colombia, debió enfrentar una serie de escándalos de alto perfil en las que había corrupción de por medio. El caso de Termo Río, aún sin resolver, consistió en un supuesto arreglo corrupto entre empresarios y la empresa de electricidad administrada por el Estado. En otro ámbito, la Corte Suprema acusó a Armando Pomárico, ex presidente del Parlamento, de irregularidades en las adquisiciones mientras estuvo en el poder. Se suspendió la inmunidad parlamentaria de Pomárico, lo que demostró cierta cooperación política. En abril de 2001, el gobierno propuso la creación de una Comisión Nacional de Integridad, destinada a fomentar la conciencia social en materias relacionadas con la integridad.

En Venezuela, la prensa ha comentado mucho sobre una considerable pérdida por tráfico de influencias en los fondos públicos generados por los ingresos del petróleo. En marzo de 2001, el Presidente Hugo Chávez, admitió que habían existido irregularidades en el Plan Bolívar 2000, un programa de 113 millones de dólares para el bienestar social y la erradicación de la pobreza. El Fondo Único Social del país se vio envuelto en otras de las acusaciones graves.

De acuerdo a reportes de la prensa, en Paraguay, la corrupción a través del tráfico de influencias, permanece sistémica. El Contralor General investigó un fraude en el Instituto de Previsión Social, la organización encargada del principal fondo de pensiones del país, durante un período de seis años. Los alegatos contra el organismo incluyeron préstamos impropios a empresas, pagos dudosos a funcionarios a modo de bonos y compensaciones, y pagos sin garantía a los contribuyentes al momento de su jubilación. El

Contralor General examinó también a la Autoridad Nacional de Electricidad debido a las acusaciones de irregularidades en la compra de divisas.

Ecuador, fue testigo de la revelación de altos niveles de corrupción en su administración pública, noventa y cinco por ciento de los informes aprobados por el Contralor General presentaron signos de irregularidades graves en el manejo de los fondos públicos.

De acuerdo a la mayoría de los análisis, Chile, presenta el nivel de corrupción más bajo de Sudamérica, sin embargo, en el año 2000, el Contralor General Arturo Aylwin indicó que en Chile existía corrupción en la administración municipal y las compras del Estado, por medio del tráfico de influencias. Uno de estos casos involucró a las indemnizaciones pagadas a ex funcionarios al término de la administración del ex Presidente Eduardo Frei.

De acuerdo con el diario español El Mundo, el cálculo de los pagos excesivos de este caso supera los 86 millones de dólares. El año pasado, el Presidente Jorge Battle de Uruguay, envió un proyecto de ley al Congreso para penalizar el lavado de dinero con sentencias de hasta diez años; una de las características importantes de esta ley, que fue aprobada en marzo de 2001, es que se aplica también a los uruguayos que viven en el extranjero.

3.2.2 Dinero y política, a través del tráfico de influencias, el círculo de la democracia en América Latina

En la campaña electoral de 1999, en un pequeño país de Centroamérica, Guatemala, donde el cuerpo electoral es de cerca de cuatro millones de votantes, los partidos son reacios a dar cuenta de sus costos y gastos. Víctor Borge, fundador de la firma Borge y Asociados, quien realiza las encuestas más confiables en la región centroamericana, afirma que el Partido de Avanzada Nacional (PAN), derechista en el gobierno, dice tener cuatro millones de dólares para la campaña, o sea que deben tener ocho; el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), el más importante de la oposición, debe tener un presupuesto de seis millones de dólares, sabemos, indica Borge, que una campaña

ganadora en Guatemala cuesta, mínimo, cinco millones de dólares, sólo para lograr que los conozcan, necesitan una inversión de radio y televisión durante el primer mes, entre 500 y 800 mil dólares. Y un candidato presidencial que se retiró de la campaña afirmó que lo hizo por la imposibilidad de captar recursos económicos, ya que puso como condición, que no fue aceptada, que no se diera dinero en secreto y que al final de la campaña se hiciera un informe público de quiénes donaron y cuánto dieron, también denunció que recibió ofertas de dudosa procedencia, y porque tuvo dudas no las aceptó, y por eso se reservó los nombres.

Según las estimaciones de expertos se espera una inversión global de más de cien millones de quetzales (equivalente a unos veinticinco millones de dólares), los cuales se lanzan a la pecera electoral sin ningún tipo de control. Y esta es la situación que se viene acumulando desde hace varios años. Eduardo Posada Carbo, indica que el costo de la campaña presidencial de los Estados Unidos de 1996 fue de 800 millones de dólares.

De acuerdo con la revista Fortune, la pasada elección de los Estados Unidos ha sido la más cara de la historia de ese país, si no de todo el mundo, ya que fueron dos mil millones de dólares que se gastaron, de los cuales 250 fueron contribuciones sobre las cuales no existen límites. En la investigación oficial llevada a cabo por la Comisión del Congreso y por la fiscal Janet Reno, se evidencia que en esa campaña se derrumbó el sistema de límites a las contribuciones electorales y la plena revelación del origen de las mismas, en ambos partidos, y que llegaron contribuciones del extranjero, sobre todo de corporaciones asiáticas con el objeto, según apunta reciente estudio, de lograr influir en la política que la Casa Blanca adoptase en relación a esa región.

Y la tendencia es común al resto de Latinoamérica, el Partido Justicialista en Argentina reconoció que en la campaña de 1995 había efectuado un gasto general de 13,775.876 dólares, y Daniel Sabsay, llama la atención acerca de que los datos oficiales no reflejan la realidad.

En relación a la campaña de 1989, se detectó que los fondos de origen conocido (aporte del Fondo Partidario Permanente y aporte de legisladores), sumaban para el Partido Justicialista, 1,832.300 dólares, pero la inversión en publicidad de ese mismo

partido fue de 4,428.446 dólares, de lo que se deduce que los fondos de origen desconocido fueron 2,596.146 dólares, e igualmente para la Unión Cívica Radical, los fondos de origen establecido fueron de 1,747.000 dólares, pero la inversión en publicidad fue de 5,996.221 dólares.

El diputado democristiano chileno Andrés Palma confiesa que gastó trece millones de pesos en su campaña de 1993; que su adversario del distrito, Jaime Orpis, cerca de ciento cincuenta millones y su compañero de lista del Partido por la Democracia, Guillermo del Valle, casi cien. Y aterrado, Palma se pregunta y nosotros lo acompañamos: ¿De dónde saltan tantos recursos?, ¿Quién los paga y a cambio de qué?

En México, con partido hegemónico en ese entonces, el gasto de los partidos se manifestó muy desigual. En el Informe del Instituto Federal Electoral (IFE) de 1994 se consigna en una de sus conclusiones que el aspecto más relevante a destacar es la notable disparidad que prevaleció entre las erogaciones efectuadas por el Partido Revolucionario Institucional y los recursos invertidos por el resto de los partidos.

El estudio comparativo permite acercarnos con toda precisión a estas condiciones de desigualdad en las que se desenvuelve la competencia de los partidos; se dice que para la elección de diputados, un solo partido gastó el 81.2% de los gastos totales, mientras que los otros ocho contendientes, en su conjunto, erogaron el 18.8% restante. En el más reciente escándalo sobre esta temática, el ex-banquero Carlos Cabal Peniche, acusado de fraude y detenido en Australia, admitió haber conspirado con funcionarios del partido oficial para realizar donaciones ilegales, equivalentes a cuatro millones de dólares para la campaña del presidente Ernesto Zedillo; y el presidente del partido en una entrevista admitió que Cabal donó quince millones de dólares al partido oficial en 1993 y el equivalente a 294 mil dólares a la campaña del doctor Zedillo, pero negó que Cabal hubiera ordenado el pago de cuatro millones de dólares a través de sus bancos.

Se estima que la campaña presidencial de República Dominicana de 1996, fue de 21.4 millones de dólares, cifra aproximada, porque ninguno de los partidos informa sobre gastos y tampoco la Junta Central Electoral.

El tema del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas, pues, constituye la caja negra del tema mayor de la participación política. En el fondo, se relaciona con el análisis del tema del poder, y por eso está vinculada a los arcana imperii, como apunta Humberto Njaim, siempre indescifrables. Posiblemente por esto, como en el tema en general, siempre quedarán franjas grises que no se aclararán completamente y que estarán en permanente cuestionamiento.

Es en momentos agudamente críticos cuando se ponen en planos analizables, especialmente, cuando la crudeza del conflicto desemboca en escándalos que no pueden mantenerse entre bastidores e irrumpen en los escenarios, desbordando a todos los espectadores.

Paradigmático es el caso de Italia, donde todo el sistema de partidos y el histórico y ejemplar experimento de gobierno del centro-izquierdista se vinieron al suelo y arrasó con dos de los grandes partidos de la post-guerra, la Democracia Cristiana y el Partido Socialista. Y en los procesos de liberalización y democratización que se produjeron en la década pasada en América Latina, la relación del financiamiento con la discutible conducta de los políticos en activo ha producido una dinerocracia que pone en peligro no sólo el sistema tradicional de partidos, sino la propia existencia del régimen democrático constitucional que ha erosionado su legitimidad.

En ese contexto, el tema del financiamiento de los partidos políticos en el fondo es el análisis de la relación entre el dinero y la política, y hace relación con el aumento inusitado de los costos de participación, los mecanismos de recaudación de fondos indispensables para una campaña adecuada, las consecuencias que trae la canalización de recursos, y finalmente los tipos de retribución que en caso de triunfo los políticos convertidos en funcionarios deben cumplir para pagar los favores realizados por los financistas, que no siempre se dedican a actividades lícitas.

Un enfoque jurídico-institucional con visión de ciencia política se hace necesario para estudiar el tema. En el fondo, se trata de estudiar los problemas del trato igual y equitativo para todas las corrientes políticas; el debido respeto a la oposición y a los grupos pequeños; la garantía de una libre competencia electoral; la relación entre el costo de las

elecciones y el derecho de participación política; la transparencia en las fuentes de donde se originan los fondos; el posible condicionamiento de las contribuciones privadas y externas; la obligación de rendición de cuentas y su debido control; el límite del tiempo y costo de las campañas; y el equitativo tratamiento a los diversos contendientes en la publicidad y la propaganda.

En un enfoque propiamente politológico se examina la financiación en sus consecuencias políticas. El problema no tiene que ver solamente con la necesidad de un trato equitativo igual y equilibrado, a todos los actores políticos, sino también con algo posiblemente más complicado que es la relación entre los costos cada vez más altos, que inciden en los problemas de la financiación.

Este desmesurado gasto electoral ha conducido a una búsqueda desesperada por recursos sanos e insanos de grupos privados, algunos de normal moralidad en el mundo de los negocios, pero muchos de ellos relacionados con la delincuencia organizada, el narcotráfico, el lavado de dinero y las contrataciones irregulares. Por supuesto, en estos casos los aportes no son inocentes sino tratan de condicionar a los futuros gobernantes en parlamentos, municipios, ministerios, tribunales y policías, y también en lograr tráfico de influencias para obtener contrataciones del Estado. A Charles Keating, jefe de la compañía de ahorro estadounidense, Lincoln Saving and Loan, le preguntaron si los 1.3 millones de dólares que había donado a las campañas de cinco senadores, habían influenciado su conducta, y contestó secamente: eso espero.

La investigación sobre algunos casos en situaciones límite ha desatado los escándalos a los que nos tienen acostumbrados los medios de comunicación, lo que abona en el cuestionamiento generalizado a la clase política de América Latina, atenazada por la acusación de falta de buen gobierno y corrupción, lo que produce una falta de legitimidad de todo el sistema. La aparición de outsiders, movimientos espontáneos, añoranza por ejercicio autoritario del poder, aumento del abstencionismo electoral, desencanto, desconcierto, y graves crisis de gobernabilidad son síntomas de un desarreglo generalizado que alimenta un rechazo de los partidos a la participación política y a la política, en general, lo que erosiona en su conjunto al régimen democrático. Las

respuestas de: a quién, qué y cómo se financian los partidos, forman el marco de la temática.

Si se financia sólo las campañas electorales o la actividad permanente de las agrupaciones, si ese financiamiento es público o privado, interno o externo, o mixto, si apoya la estructura nacional o local de los partidos o ambas, y si el trato que se da a los partidos grandes y pequeños es igual.

El reconocimiento constitucional de los partidos es reciente en América Latina, donde se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo europeo.

En una primera fase, la actitud de los constituyentes fue semejante a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos. Estaban dominados por el mismo temor al peligroso vicio del espíritu de partido, que informaba a los padres fundadores y en general a los cuerpos intermedios que se colocaban entre el Estado y los ciudadanos, depositarios de la soberanía. Los primeros constituyentes consideraron a los partidos como facciones, perniciosas siempre en un Estado libre.

En una segunda fase y con motivo de la ampliación del catálogo de derechos individuales que recogieron las constituciones liberales del siglo pasado, se incorporó el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas y formalizaba limitaciones a las organizaciones religiosas, al constitucionalizar un punto programático de la reforma liberal en algunos países, especialmente en México y Centroamérica. Y basados en ese amparo constitucional, los viejos partidos históricos y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benemérita paciencia del poder público.

3.3 Organización de Estados Americanos (OEA):

A partir del año 1992, este tema comenzó a despertar preocupación entre los mandatarios del hemisferio, siendo en la primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, EE.UU., en 1994, cuando por primera vez se reconoció que el tráfico de

influencias, constituye un problema y que el mismo debe ser tratado mas allá de las fronteras de los países, es decir, en el concierto de las naciones del hemisferio.

De esa cumbre surgió el compromiso de negociar, en el marco de la Organización de Estados Americanos, un acuerdo hemisférico para la cooperación internacional en la lucha contra este mal; es así como los mandatarios se comprometieron a promover el debate público sobre los problemas más importantes que enfrenta cada gobierno y a establecer las prioridades para efectuar las reformas necesarias que permitan lograr la transparencia y una adecuada supervisión de las funciones de gobierno.

Los representantes de los gobiernos participantes recomendaron la aplicación de algunas acciones específicas para la consolidación y el perfeccionamiento de la probidad en el hemisferio, tales como:

- Fortalecimiento de normas e instituciones nacionales.
- Implementación de medidas preventivas incluidas en el Artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Promoción de la transparencia e integridad en las contrataciones y licitaciones públicas y desarrollo de una red que vincule a las instituciones dedicadas al fortalecimiento de la probidad y el combate contra la corrupción y el tráfico de influencias.

Así mismo, la OEA, sola o conjuntamente, ha desarrollado una serie de eventos con varias instituciones, fundaciones, universidades, institutos de investigación, gobiernos de la región, agencias de desarrollo y organismos internacionales, tales como: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con la finalidad de darle difusión a la Convención, apoyar la aplicación de la misma y de incorporar esta en las legislaciones nacionales.

Dentro de las actividades desarrolladas en el plano regional, es oportuno mencionar el primer foro global anticorrupción, organizado por el entonces vicepresidente de los

Estados Unidos, Al Gore, al cual asistieron delegados de 89 países, incluyendo presidentes, ministros, altos funcionarios gubernamentales y representantes de la sociedad civil.

3.3.1 Organismos oficiales

La cumbre andina sobre la lucha contra el tráfico de influencias, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, entre el 20 y el 21 de noviembre de 2006, hace referencia a un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual dice que América Latina, conforma el grupo de países que tiene el más bajo control de la corrupción y únicamente África, está por debajo de ese bloque de naciones, en donde el imperio de la ley también ocupa los últimos lugares.

Durante el acto de instalación de esta Cumbre, el Dr. Cesar Gaviria Trujillo, Secretario General de la Organización de Estados Americanos, igualmente hizo referencia al informe sobre Progreso Económico y Social en América Latina, elaborado por el BID, el cual revela que el solo el 35% de los latinoamericanos está satisfecho con la democracia, que el 80% de los ciudadanos de las Américas considera que el tráfico de influencias, está empeorando y, que para muchos es el problema nacional más grave; al respecto el alto funcionario expresó: Esos mediocres niveles de satisfacción con la democracia son un campanazo de alerta que nos deben llevar a redoblar esfuerzos en el combate contra esto, pues millones de ciudadanos relacionan la democracia con lo que constituyen mas bien sus amenazas y peligros. En los próximos diez años se dará un aumento de la corrupción en América Latina¹⁰.

Globalización, del tráfico de influencias, narcotráfico, y el crecimiento del crimen organizado, y el aumento de la corrupción en los países pobres se debe a la falta de competencia y al monopolio tanto público como privado, indicó que la falta de competencia deja a los gobiernos mucho poder de decisión y que la descentralización amplía los monopolios locales. Esta situación se refleja directamente en los países de América Latina si consideramos que los mismos presentan un alto índice de pobreza.

¹⁰ Robert Klitgaard, **Controlando la corrupción**, pág. 5

3.4 Teoría del tráfico de influencias y la democracia electoral en México

Hablar de la democracia electoral, o como algunos prefieren llamarla, la parte procedimental o electoral de la democracia, es necesario remitirnos a la evolución del marco legal/normativo que regula el proceso de selección de las autoridades gubernamentales a través de las elecciones, es necesario revisar la literatura sobre las reformas en materia electoral que ha sufrido nuestro país, de manera somera abordaremos en este texto la evolución de la democracia electoral mexicana. Podemos distinguir claramente tres etapas, una de estabilidad del sistema, otra de apertura del sistema, y finalmente una de condiciones democráticas.

En un principio el marco normativo que daba origen a la designación de las autoridades del país, era, al igual que las demás leyes, un mero entramado de reglas provistas para la legitimación, conservación y estabilización del poder, dado que realmente, no era en las elecciones donde se competía por el poder, sino tras bambalinas, al interior del PRI, donde los diversos grupos al interior del mismo se disputaban los cargos, pero en último momento el ganador, tenía que negociar con los grupos perdedores para poder obtener la estabilización necesaria que el régimen necesitaba, existía una escala piramidal, en la cima de ella, estaba el Presidente de la República como jefe máximo, que era a menudo, quien resolvía los conflictos por la lucha por el poder en toda la república, y además tenía la facultad cuasi suprema de nombrar a su sucesor. Por otro lado la fragmentación y clandestinidad, de las fuerzas de izquierda era evidente, incapaces de organizarse por si mismas, además con un sistema reacio a incluirlos en el mismo, no tenían la fuerza ni la representatividad para pelear por cambios sustanciales en las leyes de competencia electoral.

Una segunda etapa, se caracteriza por la apertura del sistema hacia las reformas electorales, más que nada por la legitimación del sistema dado que se comenzaba a dar muestras de ingobernabilidad, con una fuerza de oposición en crecimiento del Partido de Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática (PAN-PRD), el sistema tuvo que reconocer los triunfos de la oposición al interior de la república, así, la oposición fue ganando espacios de representación, aún limitándose claro su participación en la toma de decisiones, esta apertura los llevaría a desembocar en la paradigmática elección

presidencial del 86, elección que sería fundamental en el devenir histórico de las reformas electorales, puesto que la oposición aprovechó la fuerza electoral obtenida para aplicar el tráfico de influencias y negociar nuevas condiciones para la disputa por el poder, en esta etapa, aún con estas aperturas, había todavía control de la organización de los procesos electorales, además del carácter corporativo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que le permitía todavía obtener la mayoría de los cargos en disputa.

Una tercera etapa inicia con la no intervención del gobierno en la organización de los procesos electorales, es decir, con la plena autonomía del IFE por parte del Gobierno en turno, para esta etapa las condiciones de la competencia por el poder son otras, existen condiciones de financiamiento para todos los partidos, las reformas en cuanto al acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, se cuenta con la participación y observación de los partidos en el proceso de organización de las elecciones, se cuenta con un padrón electoral confiable.

Evidentemente las condiciones de la competencia por el poder en México han cambiado sustancialmente, pero todavía quedan cosas por hacer. Han pasado de ser un mero entramado legal ornamental a un espacio de competencia democrática por la legitimización de la lucha por el poder.

El proceso de transición democrática en México ha traído consigo cambios sustanciales en los diferentes aspectos de la vida cotidiana de este país. Uno de ellos se da en el fenómeno del tráfico de influencias, evidentemente el tema para los mexicanos, ha sido el pan de cada día, y podría resumirse en aquella máxima de el que no tranza no avanza, que por mucho tiempo fue utilizada por muchos, como grito de batalla (hay que mencionar que no se está diciendo que aun algunos no lo sigan utilizando), la diferencia en la época moderna radica en que ahora el fenómeno sale a debate público. Uno de los argumentos que se sostiene es que esta cultura del tráfico de influencias en sus orígenes tuvo la realidad del país:¹¹

- Por un lado, la concentración del poder.

¹¹ Xiomara Carbo Navas, **Derecho penal comparado**, pág. 56

- Por el otro, como resultado de la ambigua consistencia de la constitución política, mientras en el papel era una constitución moderna en el plano mundial al contener en ella conceptos liberales y democráticos, contrastaba con los hechos.

Mundialmente el estudio de este fenómeno ha tenido avances importantes, dentro de los cuales, necesariamente se concluye o se concibe como un fenómeno multifacético, con diferentes dimensiones, para el análisis del mismo fenómeno se pueden abordar desde las diferentes ramas sociales de la ciencia, es decir, como una cuestión cultural, desde una visión individual o psicológica, desde la perspectiva económica del desarrollo, y por supuesto el análisis desde la visión de la política.

La importancia del estudio de este fenómeno se argumenta igualmente desde diferentes perspectivas, pero todas de manera contundente concluyen en que es un fenómeno que limita el desarrollo de las sociedades, en tanto que ya no es un hecho privado, que se da en la clandestinidad entre dos personas, sino que traspasa al ámbito público, en tanto que saca al relieve las carencias y deficiencias del país, mucho más en los países subdesarrollados, aunque habría que precisar que, en todos los países, de primer, de segundo y tercer mundo, existe el tráfico de influencias para fines individuales como colectivos, y que como lo argumenta Bailey, su naturaleza varía según el país y la época.

En primera instancia se hace la diferencia para su estudio, en dos cuestiones una desde el punto de vista privado o cultural, y otra, desde el punto de vista público, este último punto es de especial interés.

En la medida que se ha ido adentrando y se ha ido acostumbrado a ya no ver al PRI como partido hegemónico, las expectativas han ido cambiando, en todos los estudios políticos de la transición mexicana se argumenta que el cambio de votación hacia otros partidos diferentes al PRI, tuvo una motivación aspiracional, hacia una vida mejor, es decir, una crítica a la situación estructural en la que estaban viviendo millones de mexicanos. Pero, quizás la intención no para ahí, otra de las aspiraciones que tienen los mexicanos, es la de tener políticos y funcionarios públicos honestos, esto es lo que a manera individual motiva a estudiar el fenómeno, por un lado con el cambio de poder en la gubernatura del

Estado de Guerrero en el año 2005, y actualmente con tres periodos en el ejercicio del poder de manera consecutiva en el puerto de Acapulco, por parte del PRD, no se ha notado un combate frontal y decidido contra este delito, más si se ha notado que se reproducen los vicios del pasado, pero en otro momento se ha de explayar en la visión política de la corrupción.

Para adentrarse en el concepto, por cuestiones prácticas, se asume que “el tráfico de influencias, cualquier abuso de una posición o cargo, tanto público como privado, para beneficio personal, sea este económico o no”¹², este intento de definición de concepto parece el más completo, en tanto que abraza sólidamente las diferentes dimensiones del fenómeno. En principio, no limita posición jerárquica, es decir se puede estar en un cargo público o desde la actividad privada para formar parte de este fenómeno. El segundo punto es, que no necesariamente los resultados del acto son monetarios, y en este aspecto se abarca sustancialmente el aspecto público, como son el tráfico de influencias (favor con favor se paga).

3.5 Derecho comparado: Constitución mexicana

Las influencias o presiones que ejercen altos funcionarios o dirigentes políticos para favorecer a amigos o empresas en licitaciones públicas, conocidas como tráfico de influencias, no están castigadas como tales en la legislación penal Mexicana, sino quedan en el campo del juicio político, sostuvo el doctor Jorge Seall Sasiain, abogado constitucionalista, mexicano remarcó que el tráfico de influencias podría encuadrarse como delito cometido en el ejercicio del cargo o mal desempeño en sus funciones. Seall apuntó que para una sentencia penal, si bien en la Constitución Nacional no se observa claramente la figura del castigo por tráfico de influencias, muchos actos que ejemplifican este tipo de actitudes estarían cubiertos por varias penalidades, que podrían ser el cohecho o soborno, eso es a los efectos de su sanción penal.

Ahí se da el principio de tipicidad y debe estar definida la conducta con total precisión, destacó para añadir que este aspecto debe determinarse solo en el campo penal.

¹² Rodrigo Muñoz, **Trafico de influencias en México**, pág. 103

Seall indicó que para el campo político está más claro este punto, ya que estas actitudes desde una función pública pueden estar entre el delito cometido en el ejercicio del cargo, o lo que llaman delito de función, o de lo contrario en mal desempeño de funciones, porque estamos hablando de su valor para el día de mañana en un juicio político. Lamentó que en la Constitución mexicana, no esté claro cómo debe castigarse el tráfico de influencias. Está librado a la interpretación de los operadores del sistema, tanto de los legisladores como las autoridades judiciales.

Añadió que este punto, en la Constitución, es uno de los artículos hechos para que no se aplique. Como ejemplo de su difícil definición y aplicación del castigo, mencionó el caso que involucra a varios funcionarios en este delito, donde se les filmó cuando aparentemente, recibía un pago por gestiones, ante sus cargos, es un claro delito de tráfico de influencias, pero nadie lo condena, El tráfico de influencias es una definición genérica, como el mal desempeño de funciones¹³. Lo cual se establece así:

Artículo 428. El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaliéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de prisión de seis meses a un año, multa del tanto al doble del beneficio perseguido u obtenido, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años. Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior.

Artículo 429. El particular que influyere en un funcionario público o autoridad prevaliéndose de cualquier situación derivada de su relación personal con éste o con otro funcionario público o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar, directa o indirectamente, un beneficio económico para sí o para un tercero, será castigado con las penas de prisión de seis meses a un año, y multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido. Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior.

¹³ Jorge Seall Sasiain, **Derecho penal mexicano**, pág. 64

Artículo 430. Los que, ofreciéndose a realizar las conductas descritas en los artículos anteriores, solicitaren de terceros dádivas, presentes o cualquier otra remuneración, o aceptaren ofrecimiento o promesa, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año. En cualquiera de los supuestos a que se refiere este artículo, la autoridad judicial podrá imponer también la suspensión de las actividades de la sociedad, empresa, organización o despacho y la clausura de sus dependencias abiertas al público por tiempo de seis meses a tres años.

Artículo 431. En todos los casos previstos en este capítulo y en el anterior, las dádivas, presentes o regalos caerán en decomiso.

El tema del financiamiento de los partidos y de la política en general es el tema esencial, donde se aplica el delito de tráfico de influencias, con el que entramos al siglo veintiuno.

La década del ochenta se inició con un difícil y precario proceso, que aún hoy se recorre dificultosamente, de transiciones democráticas y abandono de regímenes autoritarios sumamente duros, que con base en la doctrina de la seguridad nacional, y persiguiendo reales y supuestos adversarios de un régimen democrático liberal (tutelado por las fuerzas armadas, partidos conservadores de extrema derecha, representantes de intereses económicos privados y pro intereses extranjeros, sobre todo norteamericanos) cometieron aberrantes y dantescas violaciones a los derechos humanos. Estas transiciones tenían un signo variado porque no se limitaban a retornar a un régimen democrático que en varios casos, durante muchísimos años, no había existido.

Era un proceso en varias direcciones: de la guerra a la paz, porque en muchos países había surgido una insurgencia armada anti sistema; del militarismo al fortalecimiento del poder civil, porque las fuerzas armadas se habían hecho cargo del gobierno, ejerciendo competencias que nadie les había otorgado; y del autoritarismo a la democracia, buscando una nueva forma institucional que recuperara, donde había existido, o que creara, donde era necesario, una nueva institucionalización del estado de derecho.

En ninguno de los procesos de transición, que caminaron todos por consultas electorales, muchas de ellas elecciones de apertura, se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes conservadores. Se dió una mezcla de continuidades y cambios en las instituciones y comportamientos electorales; se llamó la atención en aspectos institucionales y se propugnó por esenciales reformas en el sistema electoral, orientadas a objetivos específicos y diversos en cada país: superar una hipotética ingobernabilidad, fortalecer el sistema de partidos, terminar con el régimen de exclusión política que imposibilitó la participación de partidos y tendencias, y bloqueó la expresión de la oposición; o evitar una polarización ideológica indeseable que impedía coaliciones estables.

El objetivo común siempre fue: la búsqueda de un nuevo régimen auténticamente democrático. Y en todo el largo proceso de la transición, que en algunos países parece ser permanente por lo prolongada, hemos vivido abocados a una persistente reforma electoral. Y es que el sistema electoral que se adopta, y las decisiones que dentro de él se tomen en diversos aspectos, tiene consecuencias sobre el régimen político en cuanto a su estabilidad, legitimidad y conflictividad.

Los efectos de los sistemas electorales y de las decisiones normativas dependen de estructuras sociales, condiciones institucionales y comportamientos políticos, y también de la forma en que estos diversos elementos se interrelacionan.

Las comparaciones se deben hacer con suma cautela, porque ellas no indican derroteros óptimos, no implican lecciones que aprender. Todos los elementos indicados deberían relacionarse más bien con otras variables: cultura política, historia de la región y de los países, modelo de desarrollo económico y social, decisiones constitucionales, homogeneidad o heterogeneidad de la población y actitudes de los actores sociales y políticos. Y en la década de los ochenta y parte de la presente, los temas centrales de la reforma electoral tuvieron como objetivo superar el régimen de exclusión y crear el andamiaje institucional que permitiera una competencia equitativa y legítima, objetivo logrado en términos generales.

Un aporte latinoamericano esencial en esta línea, poco subrayado todavía, consiste en la creación del Poder Electoral, rompiendo el viejo esquema de la división de poderes, y rescatando una vieja idea bolivariana. Ya en el Decreto número 17 de la Junta Fundadora de la Segunda República en Costa Rica, en 1948, se estableció que el Tribunal Electoral se llamara supremo, por tratarse de un Tribunal que disfrutará de todas las ventajas de un Poder del Estado; o en la Constitución de Nicaragua de 1987, en su Artículo 7o. se indica expresamente que los órganos de gobierno son: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral. Tendencia que parece tomar forma y fuerza al establecerse tribunales electorales independientes y con amplias atribuciones en la mayoría de los países. Esto ha permitido que las elecciones sean libres, limpias y competitivas. Hoy, superada en gran medida esta etapa, creemos que la agenda político-electoral ha cambiado.

Debemos repensar la forma de hacer política como el arte de procesar el bien común, y no sólo acompañar el idealismo, sin reglas del mercado en busca de la satisfacción de intereses personales y sectoriales. Es necesario elevar su nivel donde aún lo tiene y devolverle su prestigio histórico. Rescatar una escala de valores de participación y compromiso social.

Y para esto, debemos regular y controlar las relaciones entre el dinero, limpio y sucio, la política, resguardando su ética, para resguardarnos todos. Es necesario que las acciones públicas se tiñan de necesarias valoraciones éticas. Rodrigo Borja se lamenta con razón de “no saber de donde ha surgido el criterio, por desgracia muy generalizado, de que la actividad política está exenta, o debe estarlo, de limitaciones morales”¹⁴.

El divorcio entre la moral y la política ha causado mucho daño a las sociedades. Si hay una acción humana que, por su trascendencia social, debe estar rigurosamente sometida a la moral, esa es la política. Todas las acciones humanas deben estarlo, pero con mayor razón la de conducir los destinos de los pueblos, para gobernar se requiere de una credencial ética, una legitimidad.

¹⁴ Rodrigo Borja, **Tráfico de influencias en estados de México**, pág. 106

Sólo así puede nacer en los gobernados la obligación moral de la obediencia mandar es hacerse creer, tener crédito, suscitar creencias. El tráfico de influencias en la gobernabilidad de un Estado, erosiona la autoridad, afecta la credibilidad de los órganos del poder y se convierte en una de las acechanzas más peligrosas contra la gobernabilidad democrática de un pueblo porque corroe los valores ético-sociales sobre los que descansa la organización comunitaria.

La sociedad, entonces, puede entrar en una suerte de anomia, es decir, de descomposición global, de ausencia de normas éticas y jurídicas e, incluso, de referencias morales para el comportamiento de las personas, de modo que no puedan distinguir lo lícito de lo ilícito, lo bueno de lo malo, lo permitido de lo prohibido. Esta confusión total de valores, a su vez, alimenta un tráfico de influencias, de forma generalizada y contagiosa, gravemente desestabilizadora del régimen político. La inmoralidad suele expandirse en una forma de metástasis y toma cada vez mayores partes del cuerpo social. Estamos en el límite para resolver, y no debemos ni podemos permitir que todo se derrumbe.

Ya hemos hablado del concepto de tráfico de influencias y hemos concluido que para su estudio es un fenómeno multidimensional, e igualmente el intentar establecer una tipología del mismo fenómeno es algo complejo en razón de las múltiples caras, grados del mismo, que varía en el tiempo y en el espacio. Cheryl W. Gray y Daniel Kaufmann, sostienen que, “la incidencia del tráfico de influencias, varía mucho de unas sociedades a otras: puede ser poco frecuente, generalizada o sistémica”¹⁵, pero esta definición está imprecisa en cuanto a que no especifica las características de medición de los conceptos, es decir ¿Cuándo una sociedad es poco frecuentemente?, o ¿Cuándo lo es generalizadamente?, si al caso definen el tráfico de influencias en forma sistémica, y nos dicen que, “cuando el tráfico de influencias es sistémico, las instituciones, reglas y normas de comportamiento ya se han adaptado a un modus operandi corrupto, y los funcionarios y otros agentes suelen seguir el ejemplo predatorio de sus superiores o incluso recibir instrucciones de éstos”¹⁶ Para precisar esta topología se argumenta que:

¹⁵ Schefold Gray, Cheryl Walter y Daniel Kaufmann, **La corrupción en Buenos Aires**, pág. 23

¹⁶ Ibid.

Tráfico de influencias poco frecuente: Cuando existe un marco normativo eficiente y eficaz, que contemple instituciones para el combate a este delito, además de una cultura cívica, quizás habría que comprobar empíricamente esta aseveración, dado que uno de los retos que se plantea en el combate de este delito, se encuentra el aspecto de gasto público, se plantea que los países subdesarrollados no combaten el tráfico de influencias, por ejercer el presupuesto público en otras prioridades, por lo tanto según esta acepción, el combate al tráfico de influencias estaría dándose en los países desarrollados.

Tráfico de influencias generalizado: Aquí es donde la corrupción se extiende de manera común en la sociedad, y existen instituciones contra la corrupción pero bastante ineficaces e ineficientes.

Tráfico de influencias sistemático: Nos quedamos con la definición de Rodrigo Muñoz, distingue dos tipos de corrupción: por un lado, de acuerdo a las reglas, que consiste en la realización de los trámites que por ley debería hacer un funcionario público pero al ser motivado agiliza los trámites burocráticos a favor del corruptor, y por el otro, en contra de las reglas, en este caso se motiva al funcionario público a cometer actos que la ley le prohíbe hacer. En esta topología el autor referido, hace la distinción entre ilegalidad y corrupción, cuestiones que para él son diferentes, es decir no todo acto de corrupción es ilegal, por lo tanto, no todo acto ilegal es corrupto, pero esta reflexión quedó ya rebasada, se entiende que el tráfico de influencias es dinámico, al igual que el combate a la misma,

Dentro de las múltiples dimensiones de tráfico de influencias se habla del político, que abarca los recursos de manera no regular por parte de los partidos políticos para su financiamiento, en actividades ordinarias, así como para las precampañas y campañas de sus respectivos candidatos en la disputa por los puestos de elección popular, así como el destinado para la compra del voto, y que también va de la mano con la corrupción.

El tráfico de influencias como parte del sistema de justicia, que evidentemente pone en entredicho la impartición de justicia en cuanto a sus preceptos fundamentales como son la imparcialidad y la equidad.

El tráfico de influencias en el sector empresarial, existen teorías económicas que argumentan que el tráfico de influencias en el sector privado es necesario y desde este punto de vista, ya que ayuda a las empresas a agilizar los tramites burocráticos contemplados por el marco legal de los países destinatarios de sus inversiones, es decir es el lubricante del mecanismo de sus inversiones.

3.6 Base legal de la ley orgánica 10/95, del Código Penal mexicano

Dentro del Código Penal Mexicano, se encuentran regulados los diversos delitos contra la administración pública, que pueden cometer los funcionarios públicos al ejercer sus cargos, abusando del poder que tienen al ejercer sus funciones.

3.6.1 Aplicación de delitos contra la administración publica mexicana

Artículo 404. A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años.

Artículo 405. A la autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de su competencia y a sabiendas de su ilegalidad, propusiere, nombrare o diere posesión para el ejercicio de un determinado cargo público a cualquier persona sin que concurren los requisitos legalmente establecidos para ello, se le castigará con las penas de multa de tres a ocho meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Artículo 406. La misma pena de multa se impondrá a la persona que acepte la propuesta, nombramiento o toma de posesión mencionada en el artículo anterior, sabiendo que carece de los requisitos legalmente exigibles.

Artículo 407. A la autoridad o funcionario público que abandonare su destino con el propósito de no impedir o no perseguir cualquiera de los delitos comprendidos en los Títulos XXI, XXII, XXIII y XXIV se le castigará con la pena de prisión de uno a cuatro años e inhabilitación absoluta para empleo o cargo público por tiempo de seis a diez años. Si

hubiera realizado el abandono para no impedir o no perseguir cualquier otro delito, se le impondrá la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años. Las mismas penas se impondrán, respectivamente, cuando el abandono tenga por objeto no ejecutar las penas correspondientes a estos delitos impuestas por la autoridad judicial competente.

Artículo 408. La autoridad o funcionario que, faltando a la obligación de su cargo, dejare intencionadamente de promover la persecución de los delitos de que tenga noticia o de sus responsables, incurrirá en la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Artículo 409. A las autoridades o funcionarios públicos que promovieren, dirigieren u organizaren el abandono colectivo y manifiestamente ilegal de un servicio público, se les castigará con la pena de multa de ocho a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años. Las autoridades o funcionarios públicos que meramente tomaren parte en el abandono colectivo o manifiestamente ilegal de un servicio público esencial y con grave perjuicio de éste o de la comunidad, serán castigados con la pena de multa de ocho a doce meses.

Artículo 410. Las autoridades o funcionarios públicos que se negaren abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, incurrirán en la pena de multa de tres a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, no incurrirán en responsabilidad criminal las autoridades o funcionarios por no dar cumplimiento a un mandato que constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto de Ley o de cualquier otra disposición general.

Artículo 411. La autoridad o funcionario público que, habiendo suspendido, por cualquier motivo que no sea el expresado en el apartado segundo del artículo anterior, la ejecución de las órdenes de sus superiores, las desobedeciere después de que aquéllos hubieren desaprobado la suspensión, incurrirá en las penas de multa de doce a

veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Artículo 412. El funcionario público que, requerido por autoridad competente, no prestare el auxilio debido para la administración de justicia u otro servicio público, incurrirá en las penas de multa de tres a doce meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años. Si el requerido fuera autoridad, jefe o responsable de una fuerza pública o un agente de la autoridad, se impondrán las penas de multa de doce a dieciocho meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de dos a tres años. La autoridad o funcionario público que, requerido por un particular a prestar algún auxilio a que venga obligado por razón de su cargo para evitar un delito contra la vida de las personas, se abstuviera de prestarlo, será castigado con la pena de multa de dieciocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años. Si se tratase de un delito contra la integridad, libertad sexual, salud o libertad de las personas, será castigado con la pena de multa de doce a dieciocho meses y suspensión de empleo o cargo público de uno a tres años. En el caso de que tal requerimiento lo fuera para evitar cualquier otro delito u otro mal, se castigará con la pena de multa de tres a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Artículo 413. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, sustrajere, destruyere, inutilizare u ocultare, total o parcialmente, documentos cuya custodia le esté encomendada por razón de su cargo, incurrirá en las penas de prisión de uno a cuatro años, multa de siete a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años.

Artículo 414. A la autoridad o funcionario público que, por razón de su cargo, tenga encomendada la custodia de documentos respecto de los que la autoridad competente haya restringido el acceso, y que a sabiendas destruya o inutilice los medios puestos para impedir ese acceso o consienta su destrucción o inutilización, incurrirá en la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a veinticuatro meses y, en cualquier caso, inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años. El

particular que destruyere o inutilizare los medios a que se refiere el apartado anterior, será castigado con la pena de multa de seis a dieciocho meses.

Artículo 415. La autoridad o funcionario público no comprendido en el artículo anterior que, a sabiendas y sin la debida autorización, accediere o permitiere acceder a documentos secretos cuya custodia le esté confiada por razón de su cargo, incurrirá en la pena de multa de seis a doce meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Artículo 416. Serán castigados con las penas de prisión o multa inmediatamente inferiores a las respectivamente señaladas en los tres artículos anteriores los particulares encargados accidentalmente del despacho o custodia de documentos, por comisión del Gobierno o de las autoridades o funcionarios públicos a quienes hayan sido confiados por razón de su cargo, que incurran en las conductas descritas en los mismos.

Artículo 417. La autoridad o funcionario público que revelare secretos o informaciones de los que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo y que no deban ser divulgados, incurrirá en la pena de multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años. Si de la revelación a que se refiere el párrafo anterior resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a tres años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a cinco años. Si se tratara de secretos de un particular, las penas serán las de prisión de dos a cuatro años, multa de doce a dieciocho meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Artículo 418. El particular que aprovechar para sí o para un tercero el secreto o la información privilegiada que obtuviere de un funcionario público o autoridad, será castigado con multa del tanto al triplo del beneficio obtenido o facilitado. Si resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a seis años.

Artículo 419. La autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, solicitare o recibiere, por sí o por persona interpuesta, dádiva o presente o aceptare ofrecimiento o promesa para realizar en el ejercicio de su cargo una acción u

omisión constitutivas de delito, incurrirá en la pena de prisión de dos a seis años, multa del tanto al triplo del valor de la dádiva e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a doce años, sin perjuicio de la pena correspondiente al delito cometido en razón de la dádiva o promesa.

Artículo 420. La autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, solicite o reciba, por sí o por persona interpuesta, dádiva o promesa por ejecutar un acto injusto relativo al ejercicio de su cargo que no constituya delito, y lo ejecute, incurrirá en la pena de prisión de uno a cuatro años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis a nueve años, y de prisión de uno a dos años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años, si no llegara a ejecutarlo. En ambos casos se impondrá, además, la multa del tanto al triplo del valor de la dádiva.

Artículo 421. Cuando la dádiva solicitada, recibida o prometida tenga por objeto que la autoridad o funcionario público se abstenga de un acto que debiera practicar en el ejercicio de su cargo, las penas serán de multa del tanto al duplo del valor de la dádiva e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Artículo 422. Lo dispuesto en los artículos precedentes será también aplicable a los jurados, árbitros, peritos, o cualesquiera personas que participen en el ejercicio de la función pública.

Artículo 423. Los que con dádivas, presentes, ofrecimientos o promesas corrompieren o intentaren corromper a las autoridades o funcionarios públicos serán castigados con las mismas penas de prisión y multa que éstos. Los que atendieren las solicitudes de las autoridades o funcionarios públicos, serán castigados con la pena inferior en grado a la prevista en el apartado anterior.

Artículo 424. Cuando el soborno mediare en causa criminal en favor del reo por parte de su cónyuge u otra persona a la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad, o de algún ascendiente, descendiente o hermano, por naturaleza,

por adopción o afines en los mismos grados, se impondrá al sobornador la pena de multa de tres a seis meses.

Artículo 425. La autoridad o funcionario público que solicitare dádiva o presente o admitiere ofrecimiento o promesa para realizar un acto propio de su cargo o como recompensa del ya realizado, incurrirá en la pena de multa del tanto al triplo del valor de la dádiva y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a tres años. En el caso de recompensa por el acto ya realizado, si éste fuera constitutivo de delito se impondrá, además, la pena de prisión de uno a tres años, multa de seis a diez meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de diez a quince años.

Artículo 426. La autoridad o funcionario público que admitiere dádiva o regalo que le fueren ofrecidos en consideración a su función o para la consecución de un acto no prohibido legalmente, incurrirá en la pena de multa de tres a seis meses.

Artículo 427. Quedará exento de pena por el delito de cohecho el particular que haya accedido ocasionalmente a la solicitud de dádiva o presente realizada por autoridad o funcionario público y denunciare el hecho a la autoridad que tenga el deber de proceder a su averiguación, antes de la apertura del correspondiente procedimiento, siempre que no hayan transcurrido más de diez días desde la fecha de los hechos.

Artículo 428. El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaliéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de prisión de seis meses a un año, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años. Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior.

Artículo 429. El particular que influyere en un funcionario público o autoridad prevaliéndose de cualquier situación derivada de su relación personal con éste o con otro funcionario público o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar,

directa o indirectamente, un beneficio económico para sí o para un tercero, será castigado con las penas de prisión de seis meses a un año, y multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido. Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior.

Artículo 430. Los que, ofreciéndose a realizar las conductas descritas en los artículos anteriores, solicitaren de terceros dádivas, presentes o cualquier otra remuneración, o aceptaren ofrecimiento o promesa, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año. En cualquiera de los supuestos a que se refiere este artículo, la autoridad judicial podrá imponer también la suspensión de las actividades de la sociedad, empresa, organización o despacho y la clausura de sus dependencias abiertas al público por tiempo de seis meses a tres años.

Artículo 432. La autoridad o funcionario público que, con ánimo de lucro, sustrajere o consintiere que un tercero, con igual ánimo, sustraiga los caudales o efectos públicos que tenga a su cargo por razón de sus funciones, incurrirá en la pena de prisión de tres a seis años e inhabilitación absoluta por tiempo de seis a diez años.

Se impondrá la pena de prisión de cuatro a ocho años y la de inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años si la malversación revistiera especial gravedad atendiendo al valor de las cantidades sustraídas y al daño o entorpecimiento producido al servicio público. Las mismas penas se aplicarán si las cosas malversadas hubieran sido declaradas de valor histórico o artístico, o si se tratara de efectos destinados a aliviar alguna calamidad pública. Cuando la sustracción no alcance la cantidad de 4.000 euros, se impondrán las penas de multa superior a dos y hasta cuatro meses, prisión de seis meses a tres años y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de hasta tres años.

CAPÍTULO IV

4. Tráfico de influencias

4.1 Generalidades

Fiscales, policías y expertos sobre desarrollo penal para el delito de tráfico de influencias y de investigación, quieren, tipificar los delitos de enriquecimiento ilícito, soborno internacional, tráfico de influencias y testaferrato, para combatir la corrupción. Fiscales, abogados, expertos y policías discutieron el combate de la corrupción y coincidieron en que es importante modificar las leyes para combatir el latrocinio y mejorar las bases de datos existentes. Los expertos Manuel Garrido, de Argentina; Jorge Chavarría, de Costa Rica; Jaime Bautista, de Colombia, y el fiscal Anticorrupción de Guatemala, Celvin Galindo, son parte de esta propuesta, Chavarría resaltó que la coordinación e intercambio de datos entre instituciones facilita la persecución de los delitos.

Galindo refirió que es vital modificar las leyes y tipificar los delitos de testaferrato, enriquecimiento ilícito, soborno internacional y tráfico de influencias, ya que su inexistencia dificulta el castigo.

Por lo que se establece que el funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaliéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, comete el delito de tráfico de influencias.

Como se demuestra con pruebas, el tráfico de influencias si es que existe con un funcionario, en este momento aunque se demuestre no se alcanzaría nada ya que no está tipificado como un delito en el Código Penal.

Pero sí se puede establecer, que en los factores estructurales como delito, aunque no se tipifique, se da en el factor socioeconómico en que se encuentran los ciudadanos, por un lado en los países desarrollados la probabilidad de la alternancia como hecho es menor porque el entorno de los ciudadanos es bueno, por el otro lado, en los países subdesarrollados, las condiciones de pobreza (como factor estructural) que rodean a los ciudadanos hacen que los ciudadanos muestren un descontento contra los que gobiernan y en razón de esto determinen la búsqueda de mejoría optando por el cambio de los que dirigen al país.

Otro sistema es el electoral, es decir la posibilidad legal y normativa de que otros partidos o individuos tengan posibilidades de acceder al poder, dando los siguientes elementos:

- Cambio de preferencias partidistas, es decir la frecuencia y grados en que los ciudadanos cambian sus preferencias electorales.
- Temas de campaña.
- Perfil de candidatos.

Evidentemente en nuestro país el fenómeno de la alternancia en el ejercicio del poder es un fenómeno constante, a nivel nacional en la elección presidencial, podríamos argumentar que estamos de acuerdo con que la alternancia es producto de factores estructurales y factores coyunturales.

4.2 Tráfico de influencias en Guatemala

En Guatemala no está debidamente legislado el tráfico de influencias, ya que no se tipifica correctamente como delito en el Código Penal y por lo tanto se produce de variadas formas y en cuestiones cotidianas.

Se puede hablar de diferentes situaciones que se dan dentro del ámbito estatal y empresarial del Municipio de Guatemala, se puede visualizar que dentro de estos dos

entes, el funcionario público constantemente le realiza favores a las empresas en mención favores de diferente índole con un fin personal y no hay evidentemente, ningún proceso contra alguno de ellos, pero el simple hecho de haber sido funcionarios públicos los colocaría como potenciales sujetos de alguna investigación si es que el poder judicial estuviera realmente interesado en atacar a fondo el problema, porque en tales condiciones lo saludable sería que cualquier persona que haya tenido funciones y responsabilidades públicas pudiera ser objeto y sujeto de investigaciones para establecer la transparencia de sus actos oficiales.

Estos hechos se prestan para desvirtuar por completo las funciones de los funcionarios públicos, por ello se debe insistir que el tráfico de influencias tiene que ser bien tipificado para evitar que haga daño a la estructura de la administración pública.

Esto fortalecería la lucha contra la corrupción que se da a través del tráfico de influencias ya que las graves denuncias de corrupción que se han venido haciendo contra funcionarios públicos, a través de los distintos medios de comunicación social, además de que comprometen a la prensa independiente a llevar a cabo una exhaustiva investigación, demandan que el Ministerio Público y la Contraloría General de Cuentas tomen nota y promuevan su inmediato esclarecimiento, a fin de que, a la brevedad posible, los responsables puedan ser juzgados ante los tribunales de justicia y que, en su caso, también puedan ser debidamente castigados.

El gobierno anterior estableció un punto principal como política de su gobierno a través de la transparencia y el combate contra la corrupción algo que no se ha podido alcanzar al no tener un respaldo jurídico que pueda tipificar como delito el tráfico de influencias.

Sin embargo, los esfuerzos en ese sentido han dejado mucho que desear, al extremo que, según Transparencia Internacional, el Estado de Guatemala sigue siendo uno de los más corruptos en América Latina y en el mundo entero. No hubo avances significativos en materia de desarrollo de las convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la Corrupción, ambas aprobadas y ratificadas por Guatemala, especialmente en cuanto a la creación de delitos anticorrupción (enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, financiamiento ilícito de partidos, etcétera).

Tampoco se avanzó mucho en el desarrollo de la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (suscrita en Palermo, Italia), a la cual también se adhirió nuestro país.

El anterior gobierno tampoco se interesó en que se emitieran las leyes de acceso a la información pública y de regulación del secreto de Estado. También se mostró poco dispuesto a que se reformaran las leyes del Servicio Civil, de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, de Contrataciones del Estado, y de la Contraloría General de Cuentas, entre otras. En vez de erradicar la discrecionalidad en el uso de fondos públicos, el anterior Gobierno expandió la constitución de fideicomisos públicos sin regulación legal alguna, constituyó nuevos fondos sociales mediante simples acuerdos gubernativos, trasladó recursos estatales a organismos internacionales para evadir la Ley de Contrataciones del Estado, gastó millones de quetzales en clientelismo político a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y permitió que, sistemáticamente, se burlara, vulnerara o trastocara el sistema de licitaciones y cotizaciones, entre otras cosas.

Ahora que han salido a flote algunos de los actos de corrupción durante esa gestión gubernativa, se entiende porqué no se formuló ni implementó una política de transparencia y anticorrupción para poder penalizar el tráfico de influencias ya que como se puede ver es el canal adecuado para desarrollar todas las actividades de corrupción, nepotismos y otros delitos que afectan totalmente a la sociedad guatemalteca, y si no se ejerce el carácter para tipificarlo como delito seguiremos con esta situación tan caótica que afecta al país.

La problemática que afronta el sistema jurídico a través del Código Penal al no tipificar el delito de tráfico de influencias a los funcionarios públicos de los tres poderes del Estado que administran el país específicamente el departamento de Guatemala y por lo cual el Estado no logra avances significativos, en materia de desarrollo desde el punto de vista económico y social. Por lo que se da el enriquecimiento ilícito, no hay acceso a la información pública y la regulación del secreto de Estado, nepotismo, las influencias o presiones que ejercen altos funcionarios o dirigentes políticos para favorecer a amigos o empresas en licitaciones públicas, no están castigadas como tales en la legislación penal,

sino quedan en el campo del juicio social que no conlleva a castigar este delito sino pura condena moral por parte de la sociedad guatemalteca, de tal manera que el tráfico de influencias en nuestro país no se encuadra como delito cometido en el ejercicio del cargo o mal desempeño en sus funciones, por parte de los funcionarios públicos.

De tal punto que no se puede dar una sentencia penal, si bien en el Código Penal no se observa claramente la figura del castigo por tráfico de influencias, muchos actos que ejemplifican este tipo de actitudes estarían cubiertos por varias penalidades, que podrían ser el cohecho o soborno, y en un momento determinado estafa, pero que debe ser comprobado con documentos o testigos para castigar estos delitos no así el tráfico de influencias.

El tráfico de influencias es una definición genérica, como el mal desempeño de funciones, que tampoco está definido en ningún código de nuestro país.

4.2 Base legal, de los delitos cometidos por funcionarios o empleados públicos, tipificados en el Código Penal guatemalteco

Artículo 418 Abuso de autoridad. El funcionario o empleado público que abusando de su cargo o de su función, ordenare o cometiere cualquier acto arbitrario o ilegal en perjuicio de la administración de los particulares, que no se hallare especialmente previsto en las disposiciones de este código, será sancionado con prisión de uno a tres años. Igual sanción se impondrá al funcionario o empleado público que usare de apremios ilegítimos o innecesarios.

Artículo 419 Incumplimiento de deberes. El funcionario o empleado público que omitiere, rehusare o retardare algún acto propio de su función o cargo será sancionado con prisión de uno a tres años.

Artículo 420 Desobediencia. El funcionario o empleado público que se negare a dar el debido cumplimiento a sentencias, resoluciones u órdenes de autoridad superior dictadas dentro de los límites de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades

legales, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de doscientos a dos mil quetzales.

Artículo 431 Infracción de privilegio. El funcionario o empleado público que detenga o procese a un funcionario que gocé de antejucio u otras prerrogativas, sin guardar las formalidades establecidas por la ley, será sancionado con multa de cincuenta a quinientos quetzales.

Artículo 432 Nombramientos ilegales. El funcionario o empleado público que, a sabiendas, propusiere o nombrare para cargo o empleo público a persona en quien no concurren los requisitos que la ley exija, será sancionado con multa de cien a quinientos quetzales.

Artículo 433 Usurpación de atribuciones. El funcionario o empleado público que, a sabiendas se arrogare facultades que no correspondieren a su cargo, o se arrogare atribuciones que no le competen será sancionado con prisión de seis meses a dos años y multa de doscientos a dos mil quetzales.

Artículo 434 Violación de sellos. El funcionario o empleado público que ordenare abrir, abriere o consintiere que otro abra papeles o documentos cerrados cuya custodia le estuviere confiada, será sancionado con multa de doscientos a dos mil quetzales.

Artículo 439 Cohecho pasivo. El funcionario o empleado público que solicitare o recibiere, por si o por persona intermedia, dadiva o presente, o aceptare ofrecimiento o promesa por realizar un acto relativo al ejercicio de su cargo o empleo o por abstenerse de un acto que debiera practicar, será sancionado con prisión de dos a ocho años y multa de diez mil a cincuenta mil quetzales. Cuando el funcionario o empleado público obligare a la dadiva, presente, ofrecimiento o promesa, la pena se aumentara en una tercera parte.

Artículo 440 Concurrencia con otro delito. Cuando la dadiva o presente solicitado, recibido, ofrecido o prometido, tuvieren por objeto la realización de un acto que constituya delito la sanción señalada en el artículo que antecede se impondrá sin perjuicio de lo relativo al concurso de delito.

Artículo 441 Soborno de árbitros, peritos u otras personas con función pública. Lo dispuesto en los dos artículos precedentes es aplicable a los árbitros, peritos o cualesquiera personas que desempeñaren, ocasional o permanentemente, una función o cargo público.

Artículo 442 Cohecho activo. Quienes con dádivas, presentes, ofrecimientos o promesas intentaren cohechar a los funcionarios o empleados públicos, serán sancionados con las mismas penas que correspondieren a los sobornados.

Artículo 443 Aceptación ilícita de regalos. El funcionario o empleado público que aceptare dádivas, presentes, ofrecimientos o promesas de personas que tuvieran algún asunto pendiente ante él, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de cinco mil a veinticinco mil quetzales.

Artículo 445 Peculado. El funcionario o empleado público que sustrajere o consintiere que otro sustraiga dinero o efectos públicos que tengan a su cargo por razón de sus funciones, será sancionado con prisión de tres a diez años y multa de quinientos a cinco mil quetzales. Igual sanción se aplicara al funcionario o empleado público que utilizare en provecho propio, trabajo o servicio pagados con fondos públicos.

Artículo 449 Concusión. El funcionario o empleado público que, directa o indirectamente o por actos simulados, se interesare en cualquier contrato u operación en que intervenga por razón de su cargo. Esta disposición es aplicable a los árbitros, peritos contadores, tutores, albaceas y síndicos, con respecto a las funciones que como tales desempeñen. El funcionario o empleado público que, con propósito de lucro interponga su influencia para obtener una resolución de cualquier autoridad, o dictamen que debe pronunciarse ante la misma. Los responsables serán sancionados con prisión de dos a seis años y multa de cinco mil a veinticinco mil quetzales.

Artículo 450 Fraude. El funcionario o empleado público que interviniendo por razón de su cargo en alguna comisión de suministros, contratos, ajustes, o liquidaciones de efectos de haberes públicos, se concertare con los interesados o especuladores, o usare de

cualquier otro artificio para defraudar al Estado, será sancionado con prisión de uno a cuatro años.

Artículo 462 Prevaricación. El Juez que, a sabiendas, dictare resoluciones contrarias a la ley o las fundare en hechos falsos, será sancionado con prisión de dos a seis años. Si la resolución dictada consistiere en sentencia condenatoria en proceso penal, la sanción será de tres a diez años.

Artículo 465 Patrocinio infiel. El abogado o mandatario judicial que, de cualquier modo, perjudicare deliberadamente los intereses que le estuvieren confiados, será sancionado, siempre que el hecho no constituyere un delito más grave, con prisión de uno a tres años e inhabilitación especial por doble tiempo de la condena.

Artículo 466 Doble representación. El abogado o mandatario judicial que, habiendo tomado la defensa, dirección o procuración de una parte representare después a la contraria en el mismo asunto, la auxiliare o aconsejare, será sancionado con multa de doscientos a dos mil quetzales e inhabilitación especial de uno a dos años.

Artículo 467 Prevaricato de representantes del Ministerio Público. Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se aplicara, en los respectivos casos a funcionarios o representante del Ministerio Público.

4.4 Propuesta para una iniciativa de ley

“Al igual que ocurre con el cohecho, concusión, negociaciones prohibidas, malversación y prevaricación, la investigación de cualquier presunto tráfico de influencias es siempre muy difícil, y ciertamente arriesgado. Lo que la criminología entiende como, cifra negra, que son los delitos cometidos pero nunca denunciados, en el caso de las prevaricaciones, alcanza límites insospechados”¹⁷. A pesar de que estos delitos se encuentran tipificados en el código penal, como se presentó en la base legal, cuando se refiere al tráfico de influencias, y unas miradas a ciertas relaciones entre funcionarios o

¹⁷ Miguel Gallardo, **Tráfico de influencias**, <http://www.miguelgallardo.es/guateque>, (24 de abril de 2006).

autoridades con algunos individuos para comprender que la criminalística del tráfico de influencias, no se desarrolla por muy bueno que sea el abogado o criminalista y demás peritos judiciales, porque siempre hay mucho más interés en obstruirla que en facilitarla.

Partiendo que en el derecho comparado de otros países de Latinoamérica lo tienen tipificado, como Colombia, Chile y específicamente México, como se pudo establecer y ver en todo el proceso de estudio, en Guatemala es muy lamentable ver que los aparatos de justicia y los poderes de Estado, no tengan el mínimo deseo de poder tipificar el delito de tráfico de influencias en el código penal y que desafortunadamente es un delito que se comete constantemente por casi todos los funcionarios públicos, y de los diferentes sectores que dirigen el país, así como también siendo la base para que se propicien otros delitos, como la corrupción, el enriquecimiento ilícito, nepotismo, abuso de poder, lavado de dinero, y el más impactante, el crimen organizado y el narcotráfico, y que todo el impacto lo recibe, toda la sociedad guatemalteca, es por eso que se plantea la iniciativa siguiente; que puede ser propuesta por cualesquiera de los legitimados constitucionalmente como son: Los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral (Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala)

INICIATIVA DE LEY

ASUNTO: NECESIDAD DE TIPIFICAR EL DELITO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS EN LA LEY PENAL GUATEMALTECA

Exposición de motivos. Los índices de corrupción e impunidad son uno de los mayores males que afecta a la Administración Pública, por lo que es esencial adecuar nuestra legislación a las conductas delincuenciales con que se encubre la función administrativa, mediante la figura penal del delito de Tráfico de Influencias, el cual tiene un asidero legal en el principio constitucional que los funcionarios son depositarios de autoridad, sujetos a la ley y al servicio del Estado, lo cual tiende a generar seguridad jurídica de las acciones de los funcionarios. Con la legislación del anterior delito se concretiza la adecuación de la legislación penal guatemalteca, a la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual fue suscrita y ratificada por Guatemala, y en su preámbulo, los Estados Miembros de

la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.), hace hincapié que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos. El delito de tráfico de influencias se pone en sintonía con la propuesta de redacción, de dicha convención, ya que dicho acto ilícito en la actualidad se ha vuelto muy común entre los funcionarios públicos, ya que, el principio de legalidad es importante para comprender el fenómeno de la corrupción porque la impunidad, a la que ya nos hemos acostumbrado, es la contra cara de la República, porque encubre al poder concentrado y su distribución de privilegios, es la contra cara de la democracia, porque torna inútil los pactos políticos y la actividad parlamentaria, y es la burla más hiriente del estado de derecho, porque lo convierte en una fachada o una máscara que oculta el abuso de poder.

CONSIDERANDO: Que dentro de las funciones del Estado de Derecho, se encuentran las de consolidar el régimen de legalidad del país, que impone el fortalecimiento y perfeccionamiento de las leyes para garantizar a los habitantes de la República, la justicia, la seguridad para la protección de la persona, la familia y el bienestar de los guatemaltecos.

CONSIDERANDO: Que el fenómeno de la corrupción tiende a desvirtuar el principio de legalidad que debe regir para los funcionarios públicos, lo que ha provocado arbitrariedades que han conducido al abuso del poder, y esto contraviene el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, cuyo principio fundamental es el que los funcionarios son depositarios de autoridad, sujetos a la ley y al servicio del Estado, y jamás superiores a ella.

CONSIDERANDO: Que en cumplimiento de los fines enunciados, y la adecuación de la legislación penal guatemalteca a la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual fue suscrita y ratificada por Guatemala, es necesario crear la figura penal del delito de tráfico de influencias, no solo para que nuestro ordenamiento penal sustantivo se adecue a las corrientes modernas del derecho penal, sino también para concretizar la propuesta de redacción de dicha convención.

POR TANTO: En ejercicio de las atribuciones que le confiere el inciso a) del Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala,

SE DECRETA:

Artículo uno. Tráfico de influencias. El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaleciéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, será sancionado con prisión de dos a diez años, inhabilitación para ejercer cargo público y multa equivalente al beneficio obtenido.

Asimismo comete este delito, quien por sí o por persona interpuesta o actuando como intermediario invoque influencias para adopción por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado, se le impondrá una pena de prisión de uno a cinco años y multa equivalente al beneficio obtenido.

Artículo dos. Vigencia. El presente decreto entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Pase al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación, dado en el palacio del Organismo Legislativo, en la ciudad de Guatemala, a los _____ días del mes de _____ de dos mil _____.

CONCLUSIONES

1. Se determinó, que por no estar debidamente tipificado el tráfico de influencias como delito en la ley penal guatemalteca, es el medio más idóneo para que los funcionarios públicos por la posición en que se encuentran, puedan cometer actos contrarios a la ley o no contrarios a la misma, pero si contrarios a la ética profesional, sin que exista la manera de penarlos por esos actos de abuso de poder.
2. Mientras no se regule la acción de tráfico de influencias, como un delito en el Código Penal, ésta seguirá realizándose constantemente, por todos los funcionarios públicos, que deseen cometerla para favorecerse, individual o colectivamente través del Estado.
3. La gran mayoría de funcionarios públicos aprovechando el cargo público, cometen constantemente los delitos de corrupción, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero, crimen organizado y narcotráfico, siendo como primera opción de delito, el tráfico de influencias.
4. El Estado a través de sus tres poderes y el sector empresarial, no tienen la mínima intención de respaldar la tipificación del delito de tráfico de influencias en el área penal de nuestro país.
5. Al analizar la base legal y política, para sancionar a un funcionario público, que cometa algún delito tipificado en el marco jurídico del país, es puramente, de forma y no de fondo, ya que no existe un control eficaz, de todas las funciones que realiza durante el desempeño de su cargo.

RECOMENDACIONES

1. Que el Congreso de la República regule el tráfico de influencias como un delito para los funcionarios públicos, en el Código Penal, ya que éstos aprovechándose de su cargo, logran beneficios personales o colectivos, obligándolos a que sean éticos en las funciones por las cuales fueron nombrados.
2. Es necesario que los delitos tipificados en el Código Penal, para funcionarios públicos, sean modificados nuevamente por el poder legislativo, y rediseñen las penas, ya que las que existen actualmente no frenan el desarrollo de los mismos para que los cometan.
3. Se necesita que en la regulación y tipificación del delito de tráfico de influencias, el Estado, a través del Organismo Ejecutivo o de los demás entes legitimados para proponer una iniciativa de ley, intervenga como mediador, con el fin de que el poder legislativo apruebe la ley, las sanciones sean drásticas, y de esa manera evitar, que los funcionarios públicos, se aprovechen de su cargo para lograr sus fines.

BIBLIOGRAFÍA

BAILEY John, **Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos**, 3a. ed.; México: (s.e.), 2003.

BERLÍN VALENZUELA Francisco, **Crisis de los partidos políticos**, 4t.; 3vol.; 2a. ed; San José de Costa Rica: Ed. Atos, S.A., 2004.

BORJA, Rodrigo. **Tráfico de influencias en estados de México**, 7a. ed.; México: (s.e.), 2007.

CASTILLO, Pilar. **Análisis de los delitos cometidos por funcionarios públicos**, 5ª. Ed.; Madrid: (s.e.), 2005.

CEPEDA ULLOA, Fernando. **Análisis del delito de tráfico de influencias en Bogotá**, 4a. ed.; Colombia: (s.e.), 2006.

ENRÍQUEZ, Carlos. **Introducción al derecho**, 9a. ed; España: Ed. Catalanes, 2006.

GALLARDO LAPORTA, Miguel. **Estudio de la criminología en el Estado**, 6a. ed; España: Ed. Catalanes, 2005.

GALLARDO, Miguel. **Tráfico de influencias**, <http://www.miguelgallardo.es/guateque> (24 de abril de 2006).

KLITGAARD Roberto, **Aplicación de la ley en derecho penal**, 5a. ed.; California, E.E.U.U.: (s.e.), 2000.

NAVAS CARBO, Xiomara. **Derecho penal comparado latinoamericano**, 4a. ed; México: Ed. Aries S.A., 2004.

SCHEFOLD, Gray, Cheryl Walter y Daniel Kaufmann. **La corrupción en Buenos Aires**, 3a. ed; Argentina: Ed. Crespo S.A., 2005.

Legislación

Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Penal, Decreto No.17-73 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Servicio Público, Decreto número 1748 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley número 1-85, Asamblea Nacional Constituyente.

Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala.