

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LA TRANSPARENCIA Y LA REDENCIÓN DE CUENTAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

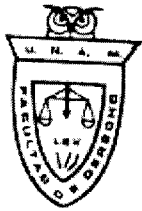
T E S I S

QUE PARA OBTAR POR EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

EDUARDO ALFREDO LEZAMA AGUILAR



DIRECTOR DE TESIS: LIC. ARMANDO ISMAEL MAITRET HERNÁNDEZ

MÉXICO, D. F.

2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi madre y a mi padre, la Señora Lourdes Aguilar de Lezama y el Dr. Eduardo Lezama Hernández, por que a través del apoyo, consejos, sabiduría, 'amor y cariño que durante toda la vida me han brindado, he sido capaz de madurar.

A mis hermanos. Lourdes y Rodolfo, por que a través de su ejemplo, afecto y amistad me han mostrado el camino para seguir adelante Sin importar los problemas que se susciten.

A mi tutor, Mtro. Armando Ismael Maitret Hernández, por instruirme durante este largo proceso de enseñanza y por haberme brindado su amistad, confianza y conocimientos.

A mi novia Nancy, por su amor, comprensión y respaldo: por estar a mi lado en los momentos más difíciles, y por alegrar cada día de mi vida.

La transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos

Introducción.....	3
CAPÍTULO I.- Los Partidos Políticos	
I.1.- Breve historia de los partidos políticos.....	6
I.2.- Concepto de partido político.....	15
I.3.- Naturaleza de los partidos políticos en el ordenamiento Jurídico mexicano.....	24
I.4.- Objetivo y fines de los partidos políticos.....	34
CAPÍTULO II.- La Transparencia y la Rendición de Cuentas.	
II.1.- Concepto de transparencia.....	40
II.2.- Concepto de rendición de cuentas.....	55
II.3.- Objeto de la transparencia y rendición de cuentas.....	62
II.4.- Bases constitucionales que rigen la transparencia y rendición de cuentas.....	71
II.5.- Principios que rigen la transparencia y la rendición de cuentas.....	80
II.6.- Principios de transparencia y rendición de cuentas aplicables a los partidos políticos.....	86
CAPÍTULO III.- La Transparencia y la Rendición de Cuentas en la Organización y Funcionamiento de los Partidos Políticos en México.	
III.1 ¿Existe la obligación de transparencia y rendición de cuentas para los partidos políticos?.....	92
III.2.- La transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el sistema jurídico federal.....	96
III.2.1 La transparencia y la rendición de cuentas del financiamiento de los partidos políticos.....	105
III.3.- La transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos en sus ordenamientos internos.....	116
III.3.1.- Estructura, organización y funcionamiento de los partidos políticos.....	126
III.3.2.- Afiliación, suspensión y expulsión de los miembros del	

partido político.....	132
III.3.3.- Transparencia del padrón de militantes.....	138
III.3.4.- Normas que aseguren los procedimientos democráticos para la elección de dirigentes y candidatos a cargos de elección popular.....	140
III.3.5.- Mecanismos que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones de los órganos de dirección...	149
III.3.6.- Procedimientos que garanticen la seguridad jurídica en la imposición de sanciones.....	153
III.3.7.- Procedimientos y mecanismos internos y externos de control que aseguren el manejo transparente de los recursos.....	157
CAPÍTULO IV.- Mecanismos Institucionales para garantizar la Transparencia y Rendición de Cuentas de los Partidos Políticos.	
IV.1.- Quejas administrativas ante el Instituto Federal Electoral por incumplimiento a las disposiciones que rigen la vida interna de los partidos, en materia de transparencia, así como el recurso de apelación como mecanismo de control de la legalidad de esas resoluciones.....	166
IV.2.- Procedencia del juicio para la protección de los derechos Político-electorales del ciudadano para salvaguardar el derecho de acceso a la información.....	172
IV.3.- Mecanismos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas de los recursos de los partidos políticos: la fiscalización....	177
Conclusiones.....	188
Bibliografía.....	197

Introducción

La democracia representativa esta viviendo una de sus mayores crisis institucionales y es que los partidos políticos, principales promotores de esta vertiente democrática, han ido perdiendo legitimación ante la ciudadanía que los elige, debido a su constante vinculación con hechos de corrupción política y su cada vez más marcado desapego de los principios democráticos que les han dado vida.

Este comportamiento indeseable de las élites políticas es producto de diversos factores, pero se podrían destacar tres que han viciado profundamente la funcionalidad de los partidos políticos: a) el constante incremento en el costo de las elecciones; b) el manejo inadecuado de los fondos partidistas y; c) la opacidad con que se adoptan las decisiones al interior de los partidos.

Ante esta inquietante situación y con el objeto de mitigar estos efectos negativos, podrían tomarse en consideración los mecanismos de control del poder, dentro de los cuáles se ubican la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, tales mecanismos fueron ideados para ser aplicados al interior de la administración pública y no así en la vida interna de los partidos políticos.

En ese sentido cobra relevancia plantear la siguiente interrogante: ¿puede obligarse a los partidos políticos a transparentar y rendir cuentas de sus actos y de sus decisiones, a pesar de no formar parte de los órganos de Estado? Con el objeto de responder dicha pregunta se ha elaborado la presente investigación, en la cual se tratarán los aspectos más importantes del tema, abordados desde diversos puntos de vista teórico-metodológicos.

Así, los dos primeros capítulos del estudio en cuestión están destinados a despejar dudas básicas en torno al fenómeno partidista así como de aquellos instrumentos jurídicos de control conocidos como transparencia y rendición de cuentas. Importancia fundamental representa este preámbulo teórico, puesto que es a partir del conocimiento histórico, conceptual, jurídico, estructural y funcional de estas figuras, que se puede dar un primer acercamiento al tema central que nos ocupa.

El tercer capítulo representa el punto toral de la exposición, toda vez que se expone la responsabilidad que corresponde a los partidos políticos en materia de transparencia y de rendición de cuentas dada su naturaleza jurídica como entidades de interés público, así como aquellos aspectos de su vida interna que deben ser regulados a partir de estas figuras, como son: el manejo de recursos - tanto públicos como privados-; la toma de decisiones -en donde todos los niveles organizativos del partido participen y conozcan los acontecimientos que se suceden al interior del mismo-; e inclusive, su aplicación en su misma estructura y organización.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo, se sugiere cuáles podrían ser los mecanismos institucionales que deben instaurarse para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos. Es así que repasaremos las bondades que pueden significar las sanciones administrativas, los mecanismos jurisdiccionales encargados de tutelar los derechos político-electorales de los ciudadanos y los instrumentos de fiscalización de los recursos partidistas, para salvaguardar el respeto al derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

En términos generales, estos serán los planteamientos que se discutirán a lo largo del presente Trabajo. No debe pasarse por alto la importancia que guardan estos mecanismos de control para fortalecer los regímenes democráticos, puesto que, como se explicara más adelante, la democracia no implica de forma exclusiva la celebración de los comicios sino que también supone el ejercicio del poder de forma honesta, transparente y responsable.

Por paradójico que parezca, los políticos han aprovechado la publicidad masiva que se ha hecho en torno a estos conceptos e inclusive algunos de ellos las han utilizado para justificar sus acciones y decisiones en cualquier debate, pero a su vez, han ido desnaturalizando los verdaderos ideales de estos mecanismos de control, puesto que en vez de afianzar los principios de la transparencia y de rendición de cuentas en su entramado institucional y en su marco normativo, han optado por dejarlos al margen de éstos. En otras palabras, los partidos políticos se han valido de estos mecanismos de control para criticar al adversario en el poder,

pero se han olvidan de ser transparentes y rendir cuentas respecto de sus propias acciones y decisiones.

CAPÍTULO I

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I.1.- Breve historia de los partidos políticos.

Para poder realizar un estudio tanto jurídico como teórico de las estructuras partidistas modernas, es necesario conocer primero cuáles fueron los acontecimientos históricos que propiciaron el surgimiento de los partidos políticos, así como las características que los separan cada vez más de otras organizaciones que, igualmente, buscaban la conquista del poder.

En este tenor, puede decirse que el nacimiento y desarrollo de los partidos políticos ha sido el producto de multiplicidad de factores tan antiguos como la esencia misma del hombre, sin embargo, el principal factor que impulso su nacimiento e incidió en su perfeccionamiento, fue el fenómeno político; la lucha por el poder. Ahora bien, si bien es cierto que este fenómeno político atravesó diversas etapas que fueron moldeando a su vez la integración y formación de los partidos, también es importante mencionar que el término partido político, propiamente dicho, como una organización de carácter formal, estable en las líneas temporales y espaciales, que fomente el desarrollo democrático mediante la representación ciudadana, no surgió como tal sino hasta mediados del siglo XIX.

Es decir, desde el establecimiento del Estado moderno han surgido organizaciones que han luchado por conseguir y conservar el poder político; es más, todavía en el año 1850 existían clubes populares, grupos parlamentarios y corrientes de opinión, pero en país alguno existían partidos políticos como tales (con excepción de Estados Unidos). Es así que se necesitará el transcurso de una década a partir de dicha fecha para reconocer la existencia de estas entidades políticas.

En ese contexto, es importante destacar que a pesar de haber existido organizaciones de diversa índole que ostentaban algunas características similares a los partidos políticos o ciertas funciones afines, no debe cometerse el error de considerarlos como tales o inclusive equipararlos a éstos, puesto que como se

verá a lo largo del presente capítulo, la característica propia y única de los partidos políticos es la de participar activamente en la arena electoral nacional.

Por este motivo, señala Maurice Duverger, “La analogía de las palabras no debe conducir a errores, puesto que se llamó igualmente ‘partidos’ a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero en la Italia del renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas”,¹ sin embargo, no deben ser considerados como tales.

Es decir, el momento histórico en el que nace el partido, como entidad política, es justamente en el que dejan de intervenir en la vida política las minorías y se da pie a la participación de las mayorías. En este contexto, el surgimiento de los partidos políticos se da de modo paralelo al momento en que se establece el sufragio universal, libre y pacífico, como una forma de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Este es el punto exacto en que los partidos políticos adquieren sus características modernas.

A la luz de estas ideas, y con el objeto de lograr un mayor discernimiento del tema que nos ocupa, es pertinente estudiar las tres principales teorías que explican el nacimiento de estos institutos políticos: la primera, llamada “teoría institucionalista”, la segunda, conocida como “teoría de las crisis históricas”, y la tercera categoría, que recibe el nombre de “teoría desarrollista”.

Ahora, uno de los primeros autores que se deben tener en cuenta si se pretende hacer una reflexión completa de ciertos acontecimientos que circunscribieron la germinación de los partidos es, sin duda, Maurice Duverger, principal exponente de la teoría institucionalista. Este autor comenta que el primer factor que condicionó el nacimiento de los partidos políticos fue el hecho de que los grupos parlamentarios, con motivo de un inquietante sentimiento de aislamiento -que generaría un impulso de unidad con base en la defensa de intereses comunes- maduraran en grupos ideológicos.

¹ DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, decimoctava edición, México, FCE, 2002, pág. 15.

Un ejemplo claro de esta situación, señala Duverger, puede ubicarse con el Constituyente francés de 1789, cuando los diputados bretones comenzaron a reunirse en cafeterías mientras discutían sobre ciertos aspectos regionales que los identificaban; sin embargo, con el paso del tiempo se dieron cuenta de que debían plantear soluciones a problemas políticos nacionales ya que sus intereses personales formaban parte de éstos.

Es así como nació el llamado “club Breton”, el cual buscaría una aproximación a diputados de provincias diversas que mantuvieran formas de pensar afines, dando como resultado la ulterior formación de los Jacobinos y posteriormente de los Girondinos.² De esta manera, se puede entender, como a partir de la unificación de diversas posturas ideológicas se llega a un punto en que se hace indispensable la alianza de sujetos que busquen debatir en torno a situaciones que a todos les ocupan.

Esta misma situación, se presentó en las estructuras políticas y sociales inglesas de principios del siglo XIX. En efecto, las marcadas y generalizadas distinciones de clases, la corrupción política de los grupos parlamentarios y el evidente predominio de la Corona Inglesa sobre el Parlamento, ocasionaron que en el pueblo Inglés germinara un sentimiento de unidad y la voluntad de eliminar aquellas instituciones tradicionales de poder.

Así, con el advenimiento de las revoluciones del siglo XVII el poder se fue concentrando progresivamente en la Cámara de los Comunes, situación que determinaría fundamentalmente el surgimiento de los partidos políticos mediante la extensión del sufragio popular y de los privilegios que recibieron los grupos parlamentarios ingleses a partir de las reformas de 1832. Esta situación resultaría invariablemente, en la necesidad por parte de los miembros del Parlamento, de organizarse de manera conjunta y unir sus esfuerzos con el objeto de coordinar, de alguna manera, al conglomerado electoral y darles a conocer a los candidatos y encausar su voto por medio de los comités electorales y vínculos permanentes entre ambos.

² Idem., pág. 17.

El surgimiento de estos comités electorales fue el fruto de canalizar esas nuevas masas de electores que surgieron con la extensión del sufragio en base a un sentimiento igualitario y ensanchar el voto a otras clases sociales diversas a las ya existentes, es decir, se trató de dar a conocer a nuevas élites sociales de izquierda que pudieran participar, lo cual ocasionaría, en mayor o menor medida, que la derecha acoplara su antigua estructura a las nuevas formas de representación, con el objeto de poder seguir actuando en la vida política.

Pero además, señala el autor que se viene citando, que para que se pueda estar en presencia de un partido político es indispensable la concreción de un vínculo entre los comités electorales y los grupos parlamentarios. En relación a este último punto, Duverger indica que si bien el grupo parlamentario dirigía desde la cúspide a los representantes, también es cierto que los ánimos de éstos eran movilizados por el interés de lograr una mayor proximidad con los comités que los habían designado para ocupar dicho cargo, lo cual culminó con la federalización indirecta de esos órganos, y si esta situación transita de un mero ámbito personal a una esfera institucional, se podrá entender el nacimiento de los partidos políticos.³

Tal situación dio lugar a que dichas organizaciones trataran de lograr un acercamiento electoral con las masas de votantes, organizándose internamente de manera más consolidada y fuerte, por un lado, y con un perímetro más amplio y estable a todos los niveles nacionales, por el otro, dando como consecuencia el surgimiento de partidos que han sido producto interno o externo del Parlamento.

Por ejemplo, los partidos políticos británicos son el resultado de la evolución de las corrientes de opinión, que con el paso del tiempo se transformarían en grupos parlamentarios y finalmente en comités electorales. “Es así que surgen los dos partidos que marcaron las tendencias políticas inglesas hasta fines del siglo XIX: los *whigs* (liberales) que se postularían por favorecer los privilegios parlamentarios frente al Rey, mediante la adhesión de miembros que predicarían sus principios políticos al conformar la *Liberal Registration Association* y los *tories*

³ Id., pp. 19-29.

(conservadores) como protectores de las prerrogativas reales mediante la formación a la *Unión Nacional de Asociaciones Conservadoras*⁴.

En lo que toca al segundo grupo de teorías, es decir, las teorías de las crisis históricas, sus defensores consideran que el surgimiento de los partidos políticos fue derivado de la crisis producida por el nacimiento del Estado nacional en el siglo XIX, al indicar que estas agrupaciones políticas no fueron exclusivamente el resultado de una formación parlamentaria, sino que por el contrario, muchas de ellas emergerían a la luz producto de formas de pensar e intereses diversos y, en algunos casos, adversos al régimen gobernante del país en donde nacían.

El Estado nación es un fenómeno histórico que tuvo su origen en el resquebrajamiento del régimen feudal y en las crecientes necesidades de un capitalismo emergente. Es decir, con los cambios económicos y sociales causados por la revolución industrial inglesa y por las modificaciones políticas generadas por la revolución francesa, surgieron nuevas entidades políticas más definidas que serían conocidas como Estados nacionales. La transición al Estado moderno, significó entonces, la destrucción de las viejas estructuras feudales y la edificación de un nuevo orden social sustentado en similitudes ideológicas, políticas, sociales, económicas, culturales y demográficas, sin embargo, el proceso de la construcción de naciones engendró dos tipos de crisis: las de legitimidad y las de participación.

“Las primeras tienen que ver con la materialización de movimientos que cuestionaban la legitimidad del *status quo* de las instituciones representativas de viejo cuño, como fueron los movimientos de corte nacionalista que pusieron fin a los regimenes coloniales de los años sesenta del siglo XX. En cuanto al segundo tipo de crisis, es decir, las crisis de participación, tuvieron su origen con la proliferación de masas de trabajadores que, con la extensión del sufragio, formaron partidos políticos de masas que buscaron tomar parte en las decisiones políticas.”⁵

⁴ cfr. PLANAS, Pedro, *Regímenes Políticos Contemporáneos*, segunda edición, México, FCE, 1997, pp. 190 y ss.

⁵ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, *Los Partidos Políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, IJ, 2002, pp. 92 y 93.

Así, Lipset y Rokkan establecen que los “*cleavages*” o divisiones sociales fueron los motores fundamentales para que se presentara una fractura en la edificación del Estado nación, lo que condicionaría el proceder electoral, o en otras palabras: la confrontación política.⁶

En aquellos regímenes, continúan los autores en comentario, cuyos cimientos representativos no se encontraban completamente articulados, empezó a generarse una cierta incertidumbre y rechazo respecto a la legitimación de las instituciones que las integraban, lo que condicionó el florecimiento de nuevas divisiones sociales, causando así un conflicto en la construcción del Estado nación.

Dicha situación dio lugar a la formación de partidos en base a los grupos de masas que buscaban poder participar en la toma de decisiones, bien fuesen: “*cleavage* centro-periferia”, que da lugar a partidos con un fuerte componente nacionalista-centralista o periférico; “*cleavage* Iglesia Estado”, en torno al cual surgen partidos de carácter confesional o laico; “*cleavage* sector primario-sector secundario”, del que han nacido los partidos campesinos; y, por último, el “*cleavage* trabajo asalariado- capital” o clase social.⁷

En efecto, Lipset y Rokkan tratan de determinar en qué medida esas grandes divisiones étnicas, sociales, culturales, religiosas y de clase surgidas en Europa quebrantarían los esfuerzos realizados para construir el Estado Nación. Y concluyen que, “de esa confrontación habrían surgido *identidades políticas* fuertes, los partidos obreros frente a los conservadores, que marcarían la política europea y configurarían los sistemas de partidos”.⁸

Por su parte, “los norteamericanos Joseph La Palombara y M. Weiner, en su trabajo titulado: *The Origin and Development of Political Parties* explican el origen de los partidos políticos en base a lo que se conoce como teoría desarrollista.”⁹ Estos estudiosos de los partidos políticos llevan a cabo un análisis de las dos

⁶ OÑATE, Pablo, “Los Partidos Políticos”, en CANSINO, César, et al (Colaboradores), *Los Partidos Políticos en México. Antología*, México, IFE, 1999, pp. 19 y 20.

⁷ Idem., pp. 19 y 20.

⁸ Ponencia “Clase Política y Ciudadana”, en VI Congreso Español de Sociología, 24-26 de septiembre de 1998), *Clases y Voto: intereses, identidades y preferencias*, Coruña, 1998, 459 p.

⁹ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, op. cit., pág. 90.

vertientes históricas que se estudiaron con anterioridad, es decir, la teoría institucionalista y la teoría de la crisis histórica, e indican que si bien son válidas las posturas del surgimiento del fenómeno partidista a partir de la necesidad de los parlamentarios de hacer frente a la ampliación del sufragio mediante la formación de ciertas instituciones que encauzaran esos ánimos representativos de las masas, así como aquellas posturas que señalan que el nacimiento de los partidos políticos es producto de la enorme crisis por la que atravesó la construcción del Estado nación, al enfrentarse a una atomización de divisiones sociales, finalmente consideran que ninguna de estas dos posturas desentraña un punto de partida generalizado que indique su nacimiento.

Así, La Palombara y Weiner consideran que a pesar de los primeros esfuerzos realizados por los teóricos institucionalistas por construir una hipótesis que cimentara las bases para comprender la semilla que daría como fruto a los partidos políticos, ésta fue insuficiente, dado que dicho juicio no abarca el amplio margen de Estados cuyos sistemas políticos no contaban con una previa estructura parlamentaria.¹⁰

En cuanto al segundo grupo de posturas, es decir, las que tienen que ver con la teoría de la crisis, los autores en comento, razonan que a pesar de ser verdad que otros muchos partidos van a surgir de la fractura que se produce en la construcción del Estado nación, este modelo histórico aún no deja en claro el punto exacto de la aparición de estas formaciones políticas en la generalidad de casos, por lo cual, consideran que este fenómeno debe ser estudiado a la luz de otros factores que determinaron realmente la formación de partidos políticos, motivo por el cual, desarrollan una tercera teoría, la teoría desarrollista.

Esta teoría sostenida por La Palombara y Weiner, precisa que “los partidos políticos aparecen como resultado de un salto evolutivo a la modernización, lo cual implícitamente involucra un sinnúmero de cambios en los estamentos sociales, tanto de índole económico y social como político, que produciría una movilización

¹⁰ cfr. OÑATE, Pablo, op. cit., pág. 20.

de un feudalismo social a una colectividad industrializada que consolidará el impulso urbano.”¹¹

Este modelo teórico plantea que el proceso de modernización se erige como punto central del nacimiento de los partidos políticos, indicando que el desarrollo que presentaron los estados en su génesis hacia la industrialización trajo aparejado como consecuencia múltiples transformaciones que sacudieron el interior de los componentes humanos que integraban la sociedad, ocasionando una reestructuración total de sus convicciones e intereses reales que fomentarían sus deseos para que un mayor número de personas participara activamente en la vida política.¹²

Sin embargo, en ningún momento se precisa con exactitud en que términos debe entenderse la concepción de modernidad, motivo por el cual, se deberá atender a los pronunciamientos planteados por otros autores para poder desentrañar los elementos mínimos que encierra dicha idea.

Max Weber puntualiza que los procesos de “*secularización*” y “*racionalidad*” son las causas principales que darían como resultado la modernización de las sociedades. La racionalización ostenta el orden que la persona va a buscar y desarrollar frente al caos que se le presenta. Ante esta situación y dado el desencanto producido en las sociedades por los efectos de algunos mitos y la religión, va a haber una secularización del pensamiento, o en otras palabras, una tendencia hacia la racionalización de la realidad en base a un orden que germinará en el desarrollo de las sociedades mediante la promoción de leyes que establecidas ya en algunas comunidades, se extiendan a aquellas que todavía no lo han conseguido, para acelerar la dirección de estas y poder conformar proyectos comunes futuros que puedan transformar al individuo y a la sociedad en su conjunto”¹³.

Por su parte, Peter Berger explica que en las sociedades primitivas todos sus miembros se encontraban íntimamente correlacionados en función de una postura religiosa única, independientemente de su calidad social. Estaban estrechamente

¹¹ Idem.

¹² Id., pp. 19 y ss.

¹³ cfr. WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, undécima reimpresión, México, FCE., 1997, pp. 219 y ss.

vinculados en base a ciertos 'símbolos integradores' que fortalecían un orden unificador en el seno de los mismos. Por otro lado, en las sociedades modernas los estamentos sociales se encuentran vertiginosamente divididos en un 'pluralismo' engendrado en la separación de la religión o secularización suscitada por una racionalización que penetraría en todos los aspectos del conglomerado así como en la vida individual de sus integrantes.

En este sentido, el autor que se cita señala que, "existen dos experiencias típicamente modernas: la vida urbana y la moderna comunicación de masas"¹⁴. El resultado de los dos términos que en su conjunto formaran una sociedad moderna, es que se logrará una construcción de la conciencia por medio del constante flujo de información que los diversos medios de comunicación irán formulando a sus receptores, ocasionando que el individuo tenga la posibilidad de experimentar un amplio margen de mundos sociales, sin embargo, esa diversidad se manifestará en una 'inestabilidad' y discutible realidad puesto que se 'relativizaran' cada uno de ellos en base a los diversos vínculos de identidad que se generan.¹⁵

Ya establecidos algunos momentos históricos que han sido pieza fundamental para delimitar el surgimiento de los partidos políticos, enfatizando que no deben considerarse en términos absolutos, puesto que ninguna de estas teorías pueden explicar en su totalidad, cada una de las circunstancias que pueden suscitarse en todo momento y lugar respecto del surgimiento de los partidos políticos, se puede concluir que sí precisan ciertas etapas que definieron en gran medida el nacimiento y formación de dichas entidades con aquellas connotaciones que las caracterizan.

De tal suerte, Jaime Cárdenas Gracia señala que "los partidos políticos modernos, aunque son producto de la peculiar relación de los grupos políticos con el parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados

¹⁴ BEREGGER, Peter y otros, *Un Mundo Sin Hogar: Modernización y Conciencia*, Santander, Sal Térrea, 1979, p. 64.

¹⁵Ídem, pág. 76.

nacionales y por los de modernización, que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX.”¹⁶

Por lo antes dicho, se puede advertir que el proceso evolutivo de los partidos ha sido moldeado con base en una gran diversidad de factores y connotaciones históricas que se han presentado en los diversos contextos geográficos y sociales. De esa manera, la dinámica social en correlación a la compleja lucha de clases, ha determinando una serie de tipologías partidarias que con el paso del tiempo madurarían hasta su estado actual.

1.2.- Concepto de partido político.

Como se ha visto, los partidos políticos son fenómenos históricos acuñados en la pluralidad de opiniones, las cuáles han sido determinadas por la necesidad de ser atendidas y representadas en cualquier régimen que pretenda estructurarse en principios democráticos. Ahora bien, con el objeto de poder desarrollar una teoría partidista, se deberá abordar el tema tanto en su aspecto histórico como en su marco lingüístico, ya que no se debe cometer la equivocación de tratar de dilucidar una concepción de este tipo de entidades políticas sin haber distinguido previamente sus raíces gramaticales, así como la evolución en que dicho concepto se ha visto inmerso.

Atender estos aspectos nos permitirá establecer *a posteriori* la naturaleza jurídica de los partidos políticos y distinguirlos claramente frente a otras organizaciones meta partidistas, evitando así que se presenten confusiones, injusticias e inequidades que podrían provocar un repudio de la sociedad hacia los partidos políticos. Con anterioridad se trató el tema de los partidos políticos desde un punto de vista histórico, motivo por el cual, es tiempo de abordar su evolución lingüística y conceptual. Obviamente, esta tarea no es fácil, como bien lo precisa Daniel Moreno al señalar que “una de las cuestiones más complejas que se presentan es

¹⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia*, tercera edición, México, IFE, 2001, pág. 12.

la de construir un concepto suficiente de los partidos políticos puesto que se quiere dar una definición valedera para realidades muy diversas.”¹⁷

Una vez que se ha planteado la problemática que trae aparejada la formulación del concepto de partido político, es pertinente comenzar a limitar la delgada línea divisoria que distingue a estas formaciones político-representativas, de otras organizaciones que no lo son, para lo cual, una primera forma es mediante un estudio gramatical.

La raíz etimológica de la palabra partido proviene del verbo latino “*partire*”, que significa partir o dividir, sin embargo, dicho concepto no se utilizó en la realidad política sino hasta bien entrado el siglo XVIII, con lo cual se puede apreciar que tal connotación no se implantó directamente de las raíces greco-latinas.

Cabe hacer una observación al respecto: en el ámbito lexicológico existieron dos términos etimológicamente más antiguos que “*partire*”: estamos hablando de los vocablos “*secare*” y “*facere*”, expresiones que fueron utilizadas -cada una en su momento- como equivalentes del vocablo partido. Es decir, en un primer momento se afirmó que la palabra “*partire*” provenía del término “*secare*” ya que presentaba una idea similar, motivo por el cual, se utilizarían indistintamente durante un largo periodo. Por otra parte, también se indicó que la voz “*facere*” expresaba la idea incipiente de partido.

Como puede observarse, el término partido implicó un enorme problema lingüístico y, por lo mismo, será necesario precisar cuáles fueron aquellos elementos que finalmente lo acabaron distinguiendo de los otros dos conceptos.

Del término “*facere*” que etimológicamente hablando significa hacer o actuar, se desprendió la idea conocida como “*factio*”, utilizado para denominar el actuar dañino al interior de la *polis* por parte de ciertos grupos políticos; así, a pesar de haber surgido con anterioridad e inclusive haber sido utilizado indistintamente durante un largo periodo de tiempo, no debe ser confundida esta palabra con el término “*partire*”. En este sentido, Edmund Burke, uno de los primeros visionarios que trataron de distinguir la esencia de los partidos, señaló que “las facciones se

¹⁷ MORENO, Daniel, *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*, décima edición, México, Costa-Amic, 1985, pág. 17.

basan exclusivamente en intereses propios y efectos, mientras que los partidos también buscan satisfacer principios comunes”.¹⁸

Por su parte, Giovanni Sartori indica que las facciones no son ni semántica ni etimológicamente equiparables al término partido, puesto que “en la facción el significado primario que expresa la raíz latina es una idea de hubris, de comportamiento excesivo, implacable y, en consecuencia nocivo”.¹⁹

En cuanto al concepto “*secare*” que significa cortar, separar o partir, no presentaba una carga negativa como la voz “*facere*” y por lo mismo, tuvo mayor aceptación en el lenguaje político y de hecho, fue establecido por un largo periodo para expresar el significado estricto del término “*partire*”. Así, se utilizarían flexiblemente ambos términos para denotar una misma idea, sin embargo, al ir obteniendo mayor fuerza el término “*parte*” en función de una mayor utilización y al irse ligando el término “secta” al terreno religioso, poco a poco fue afianzándose más el término de partido en la vida política cotidiana. Posteriormente, el término fue retomado en Francia y Estados Unidos, dando origen en la lengua francesa al término “*partager*” cuyo significado sería compartir y en el inglés como “*partaking*” o participación.

Una vez que se han repasado someramente algunos antecedentes conceptuales que mantendrían cierta relación con la palabra partido, deberá atenderse a la siguiente pregunta: ¿son los partidos políticos construcciones que incuestionablemente nacen en la realidad moderna o son formaciones que consolidaron su estructura en la antigüedad?

Así, se pueden ubicar autores como Weber que consideran que los partidos políticos no son producto de la modernidad puesto que con anterioridad existían otras formas de organización que igualmente eran considerados como partidos, motivo por el cual, su contenido conceptual data de épocas remotas.²⁰ Por otro

¹⁸ BURKE, Edmund, *Textos Políticos*, segunda reimpresión, México, FCE, 1996, pp. 271 y ss.

¹⁹ SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, segunda edición, Madrid, Alianza Editorial, 2000, pág. 18.

²⁰ WEBER, Max, op. cit., pp. 19 y ss.

lado, existen autores como Giovanni Sartori, que consideran que los partidos políticos son formaciones propias de la etapa moderna.²¹

Si consideramos que tal inquietud representa el punto de partida en el cual se sentarán las bases para la ulterior formulación de una teoría partidista, se llegará a la conclusión de que, si bien es cierto que este tipo de entidades son producto de diversos factores materiales, ideológicos y lingüísticos que efectivamente se fueron formando en las diversas realidades sociales, también se debe enfatizar que no es sino hasta mediados del siglo XVIII y ya entrado el XIX que se presenta un concepto preciso del término partido político. En tal virtud, Francisco José de Andrea Sánchez sostiene que “la noción de lo que es un partido político es esencialmente un concepto moderno debido a las características esenciales que presentan estos institutos políticos”.²²

Ahora bien, al ser muy imprecisas las bases lingüístico-etimológicas del concepto que nos ocupa y si atendemos que se presentan dificultades muy amplias en virtud de la diversidad geográfica, sociológica, económica e ideológica que se exterioriza en cada uno de los diversos países, conviene formular un concepto de partido político que comprenda una serie de características mínimas que faciliten delimitarlo conceptualmente, y en consecuencia, pueda aplicarse en la generalidad de realidades democráticas contemporáneas. Resulta evidente que, para tal efecto, convendría tomar en consideración los conceptos que algunos autores han esbozado respecto a este tipo de organizaciones.

Max Weber señala que un partido es “aquella forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tienen como fin proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”.²³ El autor en comento, señala que cuando las comunidades han conquistado altos grados de socialización, requieren de actores políticos que las ordenen y encaucen sus intereses y estos actores son los partidos políticos.

²¹ SARTORI, Giovanni, op. cit., pp. 18 y ss.

²² DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, op. cit., pp. 57 y 58.

²³ WEBER, Max, op. cit., pág. 228.

Ahora bien, este hecho conduce a Weber a la siguiente consideración: la característica propia de la política es la dominación de los hombres por los mismos hombres y, es en este sentido, que toma importancia la figura del caudillo o dirigente dentro de esas formas de socialización conocidas como partidos, ya que será este el que posea la dominación legítima del Estado y será a partir de esa vocación política del caudillo, que tanto él como los miembros del partido, pueden aspirar a obtener beneficios materiales e ideales mediante la adquisición de cargos públicos.

Por su parte, Edmund Burke, escribió en 1770 que "un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo. Los fines requieren medios, señala el autor en cita, y los partidos son los medios adecuados para permitir a esos hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado."²⁴

De hecho, Burke indica que la tarea del político o como el lo llama "filósofo en acción", es encontrar los medios adecuados y honestos para conseguir el apoyo los hombres que comparten principios e ideologías similares, con el objeto de poner en ejecución un proyecto común que propicie el bienestar general.

Pablo Lucas Verdú considera que un partido político es una "agrupación organizada, estable, que solicita apoyo social a su ideología y programa políticos para competir por el poder y participar en la orientación política del Estado".²⁵

Lucas Verdú ya habla de un conglomerado social con una estructura más ordenada y consolidada, es decir, con un marco organizativo que evite que el poder se concentre en una o unas pocas manos y que facilite que este sea repartido entre diversos órganos.

Esta situación permite al partido construir programas de acción política, lograr una vigencia temporal de mayor envergadura y acercarse con mayor facilidad a los electores, aumentando así, sus posibilidades de formar parte de los órganos de Estado y en consecuencia, conducir la política nacional.

²⁴ BURKE, Edmund, op. cit., pág. 289.

²⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Principios de Ciencia política*, tercera edición, Madrid, Tecnos, 1977, pág. 30.

Para Joseph La Palombara un partido político es “aquella organización de carácter formal cuya meta fundamental consistirá en ubicar y conservar en cargos públicos a personas que controlaran por si o en coaliciones a la maquinaria gubernamental.”²⁶ La conquista del poder público es un hecho para este autor, ya no se habla de una simple influencia en los órganos de estado, sino el ejercicio del poder por uno o varios partidos que hayan formado una coalición.

Por su parte, Giovanni Sartori señala que un partido es “cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos”.²⁷

Para Sartori el fin último de estas entidades políticas es acceder a cargos de elección popular mediante la celebración de los comicios, cualquiera que sea la sustancia de estos procedimientos electorales. Ahora bien, con el objeto de conseguir la elección de los miembros del partido, es necesario que haya una “etiqueta” que identifique al partido de otras opciones políticas, es decir, diferenciar a los partidos entre si y a su vez, diferenciarlos también de los “subgrupos de facciones”, por este motivo, el requisito organizativo pierde valor -toda vez que puede decir demasiado o puede ser algo efímero- ante el manejo eficaz y coherente del grupo en las elecciones.

Carl J. Friedrich indica que un partido político es “un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes al control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales.”²⁸ Este autor, al igual que Max Weber, considera que los partidos políticos son grupos sociales que luchan por colocar a sus dirigentes en las élites del poder público, con el objeto de conseguir para éstos y para sus miembros beneficios materiales e ideales, sin embargo, a diferencia de Weber, Friedrich considera que para lograrlo es indispensable que estos entes mantengan un cierto orden interno que les permita alcanzar con mayor facilidad sus fines políticos.

²⁶ LA PALOMBARA y WEINER, citados por DE ANDREA SANCHEZ, Francisco José, op cit., pág. 61.

²⁷ SARTORI, Giovanni, op. cit., pág. 89.

²⁸ cfr. FRIEDRICH, Carl J., *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*, México, FCE, pág. 297.

Finalmente, Jaime Cárdenas Gracia, estudioso mexicano del fenómeno partidista, considera que los partidos políticos son “una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales”.²⁹

El autor en cita, expone la importancia que guardan las funciones sociales y políticas que desarrollan estos actores políticos en los Estados modernos, tales como su contribución a los procesos electorales, su importante aportación en la formación de la opinión pública y su actuación en la integración y legitimación de los órganos públicos.

Ciertamente, Jaime Cárdenas reconoce la constante lucha entre estas fuerzas políticas por la conquista del poder, sin embargo, también advierte que al ser órganos de representación política, deben actuar como un puente de comunicación política y social entre el Estado y la sociedad Civil y consolidar los principios garantes de la democracia en todas las instituciones del Estado. Así, señala el autor, “a pesar de ser un tanto ambigua la función de estos entes políticos, es sin duda indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de representación y participación.”³⁰

De lo anterior, se advierte con claridad que se han confeccionado diversas nociones del concepto “partido político” con base en diferentes criterios teóricos, sin embargo, el problema es que algunas de estas teorías son demasiado estrictas y otras demasiado amplias, por ejemplo, algunos conceptos tratan de abarcar un amplio margen de funciones y características de estas entidades políticas pero no acaban de cerrar una idea concreta, otros criterios no toman en cuenta el carácter organizativo de los partidos o no hablan sus objetivos y otros tantos no señalan los medios para acceder al poder. Es entendible que existan este tipo de divergencias en las diferentes definiciones que se han dado, puesto que, no debe olvidarse, que los partidos son formaciones políticas que fueron determinadas por diversas

²⁹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia*, tercera edición, México, IFE, 2001, pág. 11.

³⁰ Idem., pág. 13.

situaciones tanto materiales como ideales que se han presentado en los diversos contextos históricos

Por este motivo, se hace notoria la necesidad de examinar los elementos básicos que caracterizan a los partidos políticos, con el propósito de esbozar un concepto que pueda abarcar en forma más integral aquellas características esenciales de dichas entidades políticas.

En este sentido, "Francisco José de Andrea Sánchez estima que las características esenciales de los partidos políticos son:

- 1.- Una organización durable, por lo que quedan excluidos 'los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector';
- 2.- Una organización estructuralmente completa, es decir, que cuentan con un esquema de jerarquías, funciones y competencias claramente establecidas;
- 3.- Una voluntad deliberativa de ejercer directamente el poder, de manera exclusiva o compartida, a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto;
- 4.- La voluntad de buscar el apoyo popular, y
- 5.- Independencia orgánica y funcional de los partidos respecto del propio Estado."³¹

Entonces, se puede iniciar el estudio correspondiente partiendo de la siguiente premisa; todo partido político surge a partir de la unión de un grupo de individuos, sin embargo, no se puede afirmar que dicha organización política germine siempre de una comunión de ideologías puesto que, como se ha visto, la mayor parte del tiempo se suscitan opiniones y formas de pensar diversas y en muchas ocasiones contradictorias entre los individuos y esta situación es, exactamente, lo que se busca satisfacer a través de un partido político: atender y representar a una masa social cada vez más plural.

De hecho, parece sensato suponer que todos los miembros que conforman un partido político se han unido a éste a partir de premisas o intereses comunes, sin embargo, han existido grupos políticos que han engrosado sus filas partidistas a

³¹ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, op. cit., pág. 64.

partir de la inclusión obligatoria de miembros de sindicatos u otro tipo de organizaciones que no persiguen los mismos intereses, por lo que al negar dicha situación, se dejaría a un lado a algunos partidos políticos que legítimamente deben ser considerados como tales.

Ahora bien, a diferencia de otro tipo de organizaciones, como los clubes populares, las facciones o los grupos de opinión, los partidos políticos han conseguido consolidar su marco estructural, logrando así, el establecimiento claro de funciones, jerarquías y objetivos. Con el logro de esta conquista organizativa, los partidos también han asegurado una mayor permanencia en el sistema político.

Otro punto que es importante resaltar es el hecho de la búsqueda del poder por parte de estas entidades políticas. Si bien es cierto que los partidos políticos buscan satisfacer intereses colectivos y representar la voluntad popular, también lo es que se encuentran en una constante lucha por la apropiación del poder político y su conservación. A pesar de esto, debemos indicar que estos dos aspectos deben ser complementarios, es decir, resulta necesario que estos institutos políticos ocupen las élites públicas para poder hacer frente a las demandas ciudadanas, sin embargo, ese poder debe haber sido obtenido con base en principios democráticos, es decir, mediante elecciones limpias y equilibradas.

De las consideraciones anteriormente citadas, puede decirse que los partidos políticos han sido pieza fundamental en la transición política de todos aquellos países que se han constituido en regímenes democráticos. Es imposible considerar un sistema político democrático contemporáneo sin la existencia de dichas agrupaciones. Lo anterior tiene su razón de ser en el hecho de que las formas de gobierno democráticas requieren de ciertos actores que propicien una intermediación entre el estado y sus gobernados y que además representen realmente los intereses y el sentir de todos los grupos que conforman esos conglomerados sociales.

En este tenor, un partido político puede ser considerado como aquella entidad formalmente estable que personifica el instrumento democrático con que cuenta la

ciudadanía para ser representada, pero que además implica que sus miembros puedan aspirar a obtener y mantener el poder político por medio de la legitimación que otorga el sufragio ciudadano.

I.3.- Naturaleza de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico mexicano.

Llaman la atención los diversos ángulos sociales y políticos por los cuales ha transitado el fenómeno partidista y, en especial, el largo y tortuoso camino que ha recorrido para conquistar su regulación jurídica, porque es a partir de su instauración normativa que se presenta su institucionalización en el orden nacional. Ahora bien, cabe mencionar que los procesos de reglamentación legal de los partidos políticos, que se suscitaron en los diversos contextos democráticos, fueron el producto de diversas etapas:

La primera ocurre durante el siglo XVIII con la exteriorización de un rechazo social respecto de los partidos, situación que tendría su sustento ideológico en las posturas de diversos pensadores como Juan Jacobo Rousseau y Montesquieu y que culminaría con la expedición de la Ley de Chapellier, la cual rechazaría a toda clase de agrupaciones de ciudadanos, bien fueran sindicatos, partidos políticos, etc., puesto que se entendía que era la expresión volitiva de la población en general el aspecto que se tutelaba y este tipo de conglomeraciones limitaban la libertad individual de los sujetos.

Con el advenimiento del Estado liberal -durante el siglo XIX- se presenta una segunda actitud caracterizada por el hecho de manifestarse una completa ignorancia por parte de la colectividad en relación con los partidos, "posiblemente derivada de la separación del estado con la sociedad civil,"³² con lo cual, se produciría una indiferencia social respecto de la construcción de partidos con base en reglas de carácter legal que definieran y delimitaran su índole político.

La tercera etapa tiene lugar a finales del siglo XIX y principios del XX, momento en el cual, se comienza a integrar sobriamente una regulación jurídica indirecta de ciertos aspectos partidarios poco trascendentes a través de leyes electorales y

³² CÁRDENAS GRACIA, Jaime, op. cit., pág. 33.

reglamentos que se desarrollarían en el seno de los comités electorales y grupos parlamentarios; sin embargo, éstos no denotarían de manera clara y precisa las características esencialmente políticas y sociales que los partidos ostentan actualmente.

Finalmente, con el término de la segunda guerra mundial, se comienza la regulación directa de los partidos políticos en el marco constitucional, en la legislación electoral y demás reglamentos, es decir, se inicia una concienciación de la necesidad de contar con mecanismos de control constitucional que determinarían los cauces legales que deberían delimitar la actividad de los partidos políticos.

Ahora bien, existen diversas actitudes respecto a la reglamentación de los partidos políticos: por una parte, se encuentran posturas teóricas, como es el caso de los países nórdicos y anglosajones, que consideran que la regulación jurídica partidista debe ser moderada ya que una excesiva reglamentación traería aparejada una crisis en la vida interna de los partidos políticos. Por otro lado, gran parte de las leyes fundamentales latinoamericanas en materia electoral tienden a ser mucho más detallistas que sus homónimas europeas³³, calificando la regulación partidaria como un factor imprescindible, ya que deben existir ciertos mecanismos legales que coordinen y orienten el ánimo de los partidos políticos.

Ahora bien, con objeto de poder determinar la naturaleza jurídica de los partidos políticos en México, se debe precisar en qué momento se presenta su constitucionalización. Los primeros vestigios del fenómeno partidista en México pueden ubicarse en el siglo XIX, con el surgimiento de los liberales y de los conservadores, sin embargo, en el sentido estricto de la palabra, ni los liberales ni los conservadores pueden ser considerados todavía como partidos políticos.

De hecho, no existieron partidos políticos en México sino hasta después de la revolución de 1910, el tipo de organizaciones que surgieron antes de dicha fecha, “no eran en realidad partidos, sino movimientos políticos; es decir, no tenían estructura orgánica, ni normas de vida interna, ni dirección permanente y única,

³³ cfr. SABSAY, Daniel y THIBAUT, Bernhard, “La legislación Electoral: bases legales, estatus, mecanismos de reforma”, en: NOHLEN, Dieter et al. (Compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, primera edición, México, FCE-IIDH-Universidad de Heidelberg-TEPJF-IFE, 1998, pág. 46.

sino que eran simples tendencias de opinión, amorfas y hasta cierto punto fluctuantes, agrupándose circunstancialmente en torno al gobierno o de alguna fracción oficial; en torno a un general o a la sombra de la iglesia: o en torno a cierto órgano de prensa,³⁴ como fue el caso de los liberales en sus dos grandes vertientes: la pura o progresista y la moderada, y de los conservadores.

En este sentido, es importante señalar que hasta antes del año de 1900, la formación de partidos políticos en el país se vio truncada, posiblemente como resultado de las luchas internas que se suscitaron entre aquellos grupos que buscaban conquistar el poder político, así como por la problemática política, económica y social que acontecía en la realidad nacional, sin embargo, con posterioridad a dicha fecha, "por primera vez en muchos años, empezó a haber manifestaciones de intentos de organización cívica: como se demostró con la creciente organización de clubes políticos a lo largo y ancho del país y obviamente, con el surgimiento del Partido Antirreeleccionista en el año de 1909".³⁵

De hecho, El Partido Antirreeleccionista es el primer partido mexicano en que se pueden advertir algunas de las características modernas que la doctrina considera necesarias para ser considerado como un verdadero partido: contar con un programa político más definido y con un mayor grado de organización, lo cuál se logro, a partir del establecimiento de clubes locales y convenciones electorales.

Sin embargo, no es sino hasta después de la revolución de 1910 que comienza la explosión de partidos políticos en México; así por ejemplo, el Partido Liberal Constitucionalista surgió a fines de 1916, el Partido Laborista fue constituido a finales del año de 1919 y el Partido Nacional Revolucionario en el año de 1928. Debe señalarse que estos partidos de nuevo cuño ya no estarían sustentados únicamente en el caudillismo ni en sociedades secretas, de hecho, estos nuevos entes políticos suponían ya, la pluralidad de intereses e ideologías, puesto que "el grupo de dirigentes que había acaudillado el levantamiento popular de 1910 sabía, o por lo menos intuía, que la estabilidad de los regímenes emanados de la

³⁴ FUENTES DÍAS, Vicente, "*Los Partidos Políticos en el siglo XIX*", en GALEANA, Patricia et al. (Compiladora), *El camino de la democracia en México*, México, Cámara de Diputados, 1998, pág. 193.

³⁵ cfr. FUENTES, Gloria, "*Historia de los Partidos Políticos de México*", México, SDN, 1985, pág. 37.

revolución descansaba en la posibilidad de mantener el consenso en todos aquellos a quienes dirigieron durante la fase armada.”³⁶

Esta situación se dio de la necesidad estabilizadora de consolidar a los grupos gobernantes que estaban en el poder durante el estado posrevolucionario, sin embargo, debe mencionarse que desde mediados del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX, a pesar de haberse formado un gran número de partidos en el país, ninguna de esas nuevas formas de asociación política se encontraron directamente reguladas, es decir, su formulación jurídica presentaba una laxidad tal que denotaría una profunda ausencia normativa que concretara la naturaleza jurídica de los partidos políticos, motivo por el cual se requirió de una amplia evolución legislativa que empezaría a vislumbrarse realmente hasta las reformas de los años de 1962, 1973 y que culminaría con la reforma de 1977.

De esta manera, se puede decir que el primer esfuerzo palpable hacia una transición democrática que fomentara el desarrollo de un verdadero sistema de partidos, se ubica con la reforma electoral en materia constitucional de 1962 y ulteriormente, con la evolución que presentó la ley electoral de 1963. Al respecto, puede decirse que dichas reformas se erigieron con base en dos puntos fundamentales: en primer lugar, lograr un sistema de representación proporcional como mecanismo de elección en la integración de la Cámara de Diputados, cuya finalidad intrínseca sería alcanzar un mayor grado de representación política que se basara en un sistema electoral mixto que se difundiera a lo largo y ancho del territorio nacional.

En segundo lugar, se amplió el margen de actividades partidistas sustentadas en el otorgamiento de ciertas prerrogativas pecuniarias de carácter fiscal, que fomentaran una mayor competitividad en la vida nacional.

Posteriormente, con la reforma a la ley electoral de 1973, se pretendió seguir extendiendo la representatividad de los partidos al fortalecer los objetivos alcanzados con las reformas del 62-63; sin embargo, también se incluía un amplio

³⁶ LEFF, Gloria, “*El partido de la revolución: aparato de hegemonía del estado mexicano*”, en CANSINO, Cesar, et al (Colaboradores), Los Partidos Políticos en México. Antología, México, IFE, 1999, pp. 134 y 135.

catálogo de requisitos que los partidos debían observar para poder participar en la arena electoral.

Sin detrimento de lo anterior, la verdadera esencia de esta reforma radica en dos hechos que trazarían una importante génesis en la forma en que los partidos llevarían a cabo sus actividades en épocas venideras; el primer factor se exteriorizó al haberse concedido a los partidos el beneficio de poder utilizar franquicias postales y telegráficas por medio de ciertos recursos que, para tal efecto, les hubiese proporcionado el Estado. Por otra parte, se buscó lograr un mayor grado de contacto partidario con la población mediante la participación de los primeros en los medios de comunicación.

Este último privilegio, a pesar de haber sido utilizado únicamente durante el periodo de campañas, fue ciertamente trascendente, puesto que “suponía el reconocimiento de la importancia -a la larga subrayadísima- de los medios masivos de comunicación en la dinámica de la competencia electoral.”³⁷

Como último eslabón de esta primera cadena de reformas, se presenta la del año de 1977, parte aguas de una serie de innovaciones en materia electoral, ya que es en este preciso momento cuando se integra al cuerpo constitucional la noción de partido político. Si bien es cierto que en los años anteriores se habían suscitado diversos conflictos derivados de una inestabilidad política y social, también se puede advertir cómo ese conjunto de inconformidades se fueron traduciendo en transformaciones ideológicas y sociales que darían como fruto una serie de cambios en las formas de reglamentación legal de aquellos vehículos encargados de lograr la representación de una pluralidad de individuos.

Con esta reforma se esclarece la naturaleza de los partidos y se busca protegerlos a través del reconocimiento de su personalidad jurídica como entidades de interés público, es decir, que en un marco de equidad participarán todas las opciones políticas en las elecciones nacionales, mediante lo que se llamó “registro condicionado”, con el objeto de encauzar sus actividades en función de la voluntad popular.

³⁷ LUJAMBIO, Alonso, “MÉXICO”, en: CARRILLO, Manuel et al. (Coordinadores), *Dinero y Contiéndas Político-Electorales. Reto de la Democracia*, primera edición, México, Fondo de Cultura Económica-IFE-TEPJJF-IFES-IDEA-Elections Canada, 2003, pág. 371.

De esta manera, “la ley deja de ser una fortaleza, una suma de requisitos que controlan la entrada a la competencia electoral. Ocurrió, más bien, exactamente lo contrario: una parte fundamental de la lógica legal diseñada en 1977 está dedicada, precisamente, a buscar la inclusión de las fuerzas que no están dentro del marco legal.”³⁸

Sin embargo, es importante señalar que no se debe confundir la intención que el legislador buscaba subrayar con la reforma del 77, ya que en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de dicho año, el concepto de interés público se entendería de manera diferente a las formas actuales, puesto que únicamente se citarían las finalidades y objetivos que caracterizarían a los partidos políticos, pero, en ningún momento se indicaría la obligación a cargo del estado de proporcionarles los elementos necesarios para fomentar sus actividades.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del año 1977, se señala lo siguiente:

Partiendo de las innovaciones que introduce el artículo 41 de la Constitución, la iniciativa reglamenta en términos concretos la naturaleza, objetivos y funciones de los partidos políticos; su posición frente a la sociedad y su responsabilidad frente al Estado y a los ciudadanos, señalando, además, sus derechos, obligaciones y prerrogativas.

(...)

En la iniciativa se prevé que éstos contarán, de manera permanente y en forma equitativa y mensual, con tiempo en la radio y televisión. Se establece que los partidos determinarán libremente el contenido de sus programas, los cuales podrán ser de carácter informativo, de esparcimiento, de difusión de tesis, ideas y programas, o si así lo desean, podrán también tener un carácter mixto.

En la mencionada ley, se señalan los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, en los artículos 36 y 48, respectivamente:

Artículo 36. Son derechos de los partidos políticos:

³⁸ BECERRA, Ricardo, et al (Colaboradores), *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*, tercera edición, México, Cal y Arena, 2005. pág. 82.

- I. Postular candidatos en las elecciones federales;
- II. Participar en las elecciones estatales y municipales, en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y el artículo 40 de esta Ley;
- III. Formar parte de los organismos electorales en los términos que establece el artículo siguiente;
- IV. Nombrar representantes ante las mesas directivas de casillas como lo establece el artículo 38 de esta Ley, y
- V. Los demás que esta Ley les otorga.

Artículo 48. Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

- I. Tener acceso permanente a la radio y a la televisión;
- II. Disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales;
- III. Contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular;
- IV. Gozar de exención de impuestos y derechos;
- V. Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

De la lectura de los artículos citados anteriormente, se desprende la siguiente anotación: en ningún momento se estableció de manera explícita disposición alguna que otorgara a los partidos el derecho a percibir financiación pública o bien la obligación correlativa del Estado de otorgar a los partidos políticos un financiamiento permanente para el despliegue total de sus actividades, únicamente se desprendían ciertos elementos mínimos para el desarrollo de las mismas.

De esta manera se puede explicar que a falta de un financiamiento público e, inclusive de carácter privado, podían llevar a cabo toda clase de diligencias lícitas para hacerse de los recursos necesarios para desarrollar sus actividades permanentes. Con base en estas circunstancias, el Poder Judicial de la Federación, emitió una tesis aislada que denotaría una doble connotación jurídica

a los partidos políticos: por un lado, serían considerados como entidades de derecho público, en razón de sus fines y objetivos, y por otro lado, serían considerados como personas de derecho privado, toda vez que eran susceptibles de ser titulares de derechos y resultar obligados por los actos jurídicos que celebraran.

Con el objeto de aclarar este criterio de la doble personalidad de los partidos políticos, se citará a continuación la tesis aislada a que se hace referencia en el párrafo que antecede.

Cito:

Séptima Época:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: 145-150 Sexta Parte

Página: 188

Genealogía: Informe 1981, Tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 19, página 179.

Aislada

Materia: Administrativa

PARTIDOS POLÍTICOS EN JUICIO DE AMPARO, PERSONALIDAD DE LOS.

Los partidos políticos en forma similar al Estado, puede obrar con un doble carácter: como "entidades de interés público" y como personas morales de derecho privado. En el primer caso, su acción proviene del ejercicio de las facultades de que se hayan investidos como partidos políticos (organización, funciones y prerrogativas) y en la segunda situación, obran en las mismas condiciones que los particulares, esto es, contraen obligaciones y derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos. (...)

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en su artículo 41, fracción I, establece que:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinara las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

El precepto en comento evidencia que la naturaleza jurídica de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico mexicano se revela a través de la expresión “entidades de interés público”. Sin embargo, con el objeto de poder determinar qué significado implica dicho término, sería conveniente conocer una definición que de manera general explique el sentido en que deberá ser comprendido éste para efectos del presente estudio. En este sentido, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define al interés público, como:

(...) el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

Entonces, la naturaleza jurídica de los partidos políticos resalta a partir de dos características esenciales que la Constitución y demás leyes electorales les confieren: Por un lado, como entidades de interés público se señalan ciertos objetivos y fines que deben cumplimentar los partidos con el objeto de representar a todo el grueso de la población en un marco apegado al estado de derecho y de conformidad a los principios democráticos del Estado mexicano. Pero como resultado de esas obligaciones encomendadas a los partidos políticos, se presenta una segunda característica exclusiva de dichas entidades: contar con un financiamiento por parte del Estado.

Se enfatiza la necesidad de contar con mecanismos legales que protejan y fomenten la participación de este tipo de entidades a partir de una serie de prerrogativas que les proporcione el estado de manera directa y permanente, ya que éstos son los únicos agentes nacionales legitimados para constituir las cúpulas del poder en cualquier régimen democrático, materializando sus pretensiones políticas a través del sufragio ciudadano.

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral plasmó en la tesis relevante SUP037.3 EL1/99 la obligación que corre a cargo del estado mexicano de llevar a cabo todas aquellas actividades que considere necesarias para procurar el completo funcionamiento de los partidos políticos, así como proporcionarles todos aquellos elementos materiales necesarios para tal efecto.

Cito:

PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO.
(...) el carácter de interés público que tienen reconocido los partidos políticos implica que el Estado tenga la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos que estos requieren en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana. (...) ³⁹

A la luz de estas ideas, puede decirse que el ordenamiento jurídico mexicano incorpora una doble función normativa respecto a la naturaleza jurídica de los partidos políticos: por una parte, se presenta como un mecanismo de control que instaure las pautas que deben observar los partidos políticos para su funcionamiento cotidiano y poder participar en los procesos electorales; y en un segundo aspecto, se erige como la vía legal que garantiza la participación democrática nacional por medio de un sistema de partidos, que por medio de un financiamiento público, se encargue de lograr una mediación entre el estado y la sociedad, mediante la formulación de ciertos principios, ideas y programas de actividades que logren formar una vinculación tal con los ciudadanos que consigan posicionarse en cargos públicos mediante la emisión del voto popular.

Entablar esta situación, orienta a la siguiente consideración: es el estado, en uso de su potestad soberana, el ente facultado de proporcionar un amplio margen de garantías y prerrogativas a los partidos, motivo por el cual, serán beneficiados por la acción estatal en función de ser reconocidos como organizaciones de interés público y es con base en esta tarea distintiva de los partidos que además de ser sujetos de privilegios, también se verán compelidos a un control legal que encauce sus actividades con el fin de alcanzar el bien general.

De esta suerte, la ley señala las reglas a que debe sujetarse el financiamiento de los partidos, tanto en lo relativo a los gastos ordinarios como en lo referente a los gastos destinados a sus campañas electorales, garantizando a la vez, que los

³⁹ Tesis SUP037.3 EL1/99, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO" *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 757-758.

recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, lo cual implica en primer término, un apoyo directo a estas entidades políticas por parte del estado con la finalidad de propiciar un sano y eficiente desarrollo de sus actividades y, por otro lado, imponer un límite cualitativo que propicie una competencia equilibrada. Sin embargo, al ser pública la naturaleza jurídica de ese financiamiento, la Sala Superior del Tribunal Electoral consignó, en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 09/2004, el siguiente criterio; si un partido llegase a perder el registro por cualquier circunstancia legalmente sustentada, perderá de manera recíproca el beneficio otorgado por el Estado para solventar sus gastos ordinarios, ya que al no ser más un partido político, no podrá gozar de los derechos y prerrogativas inherentes a estos.

Cito:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL DERECHO A RECIBIRLO CONCLUYE CON LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DEL PARTIDO POLÍTICO. En virtud de que los ejercicios presupuestales son de carácter anual, el financiamiento público a los partidos políticos se determina con base en la misma periodicidad (...) No obstante, si durante ese lapso un partido político pierde la calidad de tal, al serle cancelado su registro, pierde también el derecho a recibir el financiamiento público para sus actividades ordinarias, dado que en el artículo 32 de dicho código claramente se dispone que, como consecuencia de la pérdida del registro, se extinguen todos los derechos y prerrogativas que se establecen en el propio código.⁴⁰

I.4.- Objetivo y fines de los partidos políticos.

El modo de actuar de los partidos políticos se encuentra condicionado a dos aspectos fundamentales que se desprenden de su naturaleza jurídica: los objetivos y fines de carácter social y los propósitos institucionales.

⁴⁰ Tesis S3ELJ 09/2004, de rubro: "FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL DERECHO A RECIBIRLO CONCLUYE CON LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DEL PARTIDO POLÍTICO", Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 129-130.

Jaime Cárdenas explica que la primera de estas funciones emana del siguiente hecho: los partidos políticos nacen del seno social, son formaciones construidas a partir de la unión de intereses que forman parte de ese ente plural que se conoce como sociedad, motivo por el cual, esa función socializadora implica, a su vez, el cumplimiento de ciertas expectativas que les han sido encomendadas. Al lado de estos objetivos se presentan otros de índole institucional, los cuales versan ya sobre las cuestiones relativas a la formación de los órganos de gobierno, a cuestiones de organización de la política estatal.⁴¹

Es en este sentido que se debe hacer una distinción clara sobre los fines y objetivos estrictamente destinados a los partidos políticos nacionales, puesto que, no es concebible atribuir a cualquier otra clase de organización de ciudadanos propósitos específicamente destinados a los partidos por el simple hecho de mantener una connotación política. Por tal motivo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su tesis relevante SUP037.3 EL1/99, estableció que la diferencia radica en el hecho de haber cumplido una serie de requisitos y procedimientos constitutivos que generaran, a posteriori, deberes y derechos específicos a cargo de los partidos políticos.

Cito:

PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO.
 Dado el papel que tienen los partidos políticos dentro de la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público, no es concebible que cualquier organización o asociación de ciudadanos con fines políticos pueda tener la categoría de partido político, sobre todo porque el carácter de interés público que tienen reconocido los partidos políticos implica que el Estado tenga la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos que estos requieren en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana. (...) el que la denominación de partido político se reserve, para los efectos del propio código, a las organizaciones que obtengan su registro como tal, es porque se ha cumplido con los requisitos y procedimientos que el código de la materia establece sobre el particular, lo que se traduce en que quienes se constituyan como partidos políticos nacionales, obteniendo el referido registro, adquieren la correspondiente personalidad jurídica que además les permite gozar de los derechos y prerrogativas electorales, a la vez que quedan sujetos a las obligaciones que establecen tanto la Constitución Política de los

⁴¹ cfr. CÁRDENAS GRACIA, op. cit., pp. 25 y ss.

Estados Unidos Mexicanos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁴²

De la misma manera, el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución federal dispone que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Con base en el precepto legal citado, sería conveniente profundizar en torno a cada finalidad atribuida a estos entes de interés público.

En efecto, los principales fines y objetivos de los partidos políticos nacionales consistirán en:

1) El primer objetivo que deben desarrollar los partidos políticos es el relativo a la promoción de la participación de los ciudadanos en los asuntos políticos del país: si queremos desentrañar la esencia de este objetivo debemos diferenciar, en primer término, al derecho de asociación del derecho de asociación político-electoral. De la lectura del artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede deducir que el derecho de asociación genérico es aquel que poseen todos los mexicanos para unirse de manera libre para llevar a cabo cualquier actividad que tenga por objeto la consecución de un fin lícito.

Por otro lado, el artículo 35, fracción III, del mismo ordenamiento constitucional, establece que la única manera legalmente reconocida para que los ciudadanos puedan aspirar a desarrollar actividades políticas en la vida nacional, que propicien el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno, es por medio del derecho de asociación político-electoral.

Es así que la participación política de los ciudadanos, se manifiesta al momento que estos ejercen una de sus prerrogativas mas importantes, su derecho de afiliación respecto del partido que mejor les acomode, con lo cual, éstos se harán

⁴² Tesis SUP037.3 EL1/99, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO" *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 757-758.

titulares de todos aquellos derechos inherentes a tal pertenencia y el partido vera crecer sus filas.

Se debe indicar que no es suficiente con el nacimiento de ese cuerpo político en la realidad democrática, puesto que será necesario también que existan aquellos órganos que lo mantengan con vida, es decir, ya que se ha formado el partido político, su finalidad mediata será conseguir la afiliación de nuevos miembros a partir de la postulación de una cierta ideología que los identifique; sin embargo, la funcionalidad de esta situación se vislumbra en la siguiente situación: ningún sujeto podrá afiliarse a más de un partido político al mismo tiempo, ya que esto traería como resultado un detrimento de las finalidades del partido y aún más, una fractura en la funcionalidad del propio sistema jurídico.

2) Fomentar la vida democrática nacional: Como consecuencia del logro obtenido con la primera finalidad partidista, los partidos políticos irán robusteciendo cada vez más sus oportunidades a través de la intervención política de la sociedad, pero este proceso de adhesión no se concreta aceleradamente, requiere de una extenso y constante flujo de información que tomará forma a partir de los procesos de cultura democrática, los cuales se harán del conocimiento general a través de los medios masivos de comunicación y difusiones periódicas mensuales, para que se permita formar en el ánimo ciudadano un vínculo que los una.

Con el objeto de entender este argumento, es pertinente advertir que el artículo 39 Constitucional establece que la soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo y que todo poder público emana de éste y se instituye en su beneficio, por lo cual, en todo momento tendrá el derecho inalienable de alterar o modificar su forma de gobierno. A la luz de estas ideas, se debe señalar la siguiente anotación: No todo ciudadano forma parte de un partido político, sin embargo, todo ciudadano tiene el derecho inalienable de elegir a sus gobernantes, entonces, los partidos políticos deben instituirse como una opción política que refleje la voluntad popular con la finalidad de resultar beneficiado a través del voto pasivo.

3) Ser el instrumento democrático facultado legalmente para que los ciudadanos puedan acceder a los órganos de gobierno: La naturaleza jurídica de los partidos

políticos los legitima para ser los únicos instrumentos legalmente reconocidos para contender en la lucha por el poder, pero al ser una entidad constituida por la conjunción de una pluralidad de individuos requerirá inevitablemente canalizar sus esfuerzos e intereses a través de un reducido grupo de personas que reciben el nombre de candidatos.

Es precisamente por este motivo que deben existir los mecanismos legales que garanticen la igualdad de oportunidades en la competencia intra partidista, lo cual implicaría, a su vez, contar con un grupo de dirigentes que hayan sido designados internamente a partir de procesos democráticos que hayan sido previamente vigilados por todos los miembros del partido. Por tal motivo, al presentarse un régimen democrático al interior de los partidos políticos, es de suponer que éstos se manejarán de la misma forma al ocupar cargos de elección popular en el aparato estatal. De esta manera, se desprende un propósito que está estrictamente ligado con la finalidad anterior;

4) Elaborar programas de acción, declaración de principios y estatutos internos que logren diferenciarlos de los demás partidos y a la vez garanticen a todos los componentes sociales mecanismos de representación que estén apegados a reglas de carácter general así como a los principios democráticos. Al contar con estos documentos básicos de organización interna, se propiciará la existencia de diversas opiniones, valores y múltiples intereses alrededor del partido, lo cual determinará la forma en que deberán satisfacerse los fines y objetivos que han sido encomendados a los partidos políticos.

Así, se puede advertir que a la par del desarrollo institucional que se ha venido formando respecto de estas entidades de interés público, en la actualidad se ha presentado un interés general por contar con reglas jurídicas que garanticen los derechos político-electoral, tanto en lo individual como en lo colectivo.

Respecto a este último punto, es conveniente recalcar que la democratización interna de los partidos políticos implicará que, en todo momento, los ciudadanos participen en la toma de decisiones y ésta se lleve a cabo de abajo hacia arriba, con el propósito fundamental de establecer una igualdad participativa que genere un control de los órganos electos desde todos los niveles, con lo cual, los

ciudadanos se encontrarán en la posibilidad de elegir a los titulares del gobierno y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones así lo amerite.

5) Finalmente, el objetivo que cierra esta cadena de propósitos se centra en el siguiente hecho: acceder al poder y mantenerlo bajo las mismas bases democráticas en que se sustentaron para conseguirlo. En este sentido, el hilo conductor que propiciara dicha situación será la promoción del voto universal, libre, secreto y directo, que los ciudadanos hagan efectivo el día de la votación. Es en este momento en el cual se materializa el derecho de todos los ciudadanos mexicanos de votar y ser votado, el cual será refrendado mediante los votos efectivamente emitidos, haciendo posible que el candidato ganador tenga el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le ha encomendado.

CAPÍTULO II

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

II.1.- Concepto de transparencia.

Las notas características de las sociedades democráticas modernas son fruto de aquella pluralidad fecundada a partir de la tutela de las libertades fundamentales. La práctica política actual se sustenta en diversos pilares, que en su conjunto, forman un régimen democrático real, es decir, todo Estado democrático contemporáneo debe conducirse, en primer término, con base en un estado de derecho, al imperio de la ley y, en un segundo momento, es imperativo el hecho de contar con reglas que determinen quiénes deben estar legitimados para ocupar los órganos de decisión pública y, en consecuencia, disponer de mecanismos que controlen el poder. Precisamente es en este último punto donde surge una de las inquietudes que más ha atormentado a la sociedad “¿quién cuida y como se controla a quien controla?”.⁴³

Como respuesta a dicha pregunta surgió un instrumento que favorecería la edificación de una sociedad informada: la transparencia de la acción gubernamental. Es así que a través de este mecanismo se busca terminar con la opacidad con que se conducen las cúpulas de poder estatal, toda vez que el ocultamiento de información es uno de los más grandes aliados de las injusticias y del uso desmedido del poder.

Parece sencillo pensar que este tipo de herramientas jurídicas operen en los engranajes del Estado, sin embargo, es importante mencionar que estas figuras no nacieron de un día a otro y la construcción de una sociedad informada ha sido obstruida por diversos obstáculos a través de los anales del tiempo, de manera que sus componentes se han ido estructurando de forma paulatina.

Así, en términos simplificados, con excepción de los esfuerzos consumados en Atenas, hay que subrayar que del siglo VII a.c. hasta la revolución francesa, no existen referencias históricas que indiquen algún avance significativo que

⁴³ cfr. BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, primera reimpresión, México, FCE, 2003, pág. 38.

permitiese a los individuos propiciar una verdadera relación comunicativa entre aquellos que ejercían el poder y la sociedad. En este orden de ideas, dice Bobbio, “la democracia como régimen del poder visible hace pensar en la imagen de los escritores políticos de todos los tiempos que se reclaman al gran ejemplo de la Atenas de Pericles.”⁴⁴

Ciertamente, unos de los pocos referentes históricos del quehacer gubernamental abierto a las consideraciones ciudadanas son las figuras del “*agora*” y de la “*ecclesia*” o asamblea pública, a la cual podían asistir todos los ciudadanos que gozaban plenamente de sus derechos con el objeto de discutir sobre ciertos aspectos de la vida política de la polis.

Sin embargo, Atenas fue la excepción y no la regla. Es decir, la mayor parte de las formaciones sociales antiguas no consideraban siquiera la posibilidad de exteriorizar sus acciones. De tal aseveración, Platón compara al Estado con el cuerpo humano, indicando que los comerciantes y artesanos cumplen con las funciones digestivas o básicas del organismo, los guerreros formarán los músculos del Estados y, finalmente, el Rey-filósofo será el alma o elemento racional que por medio de la sabiduría es apto para tomar decisiones.⁴⁵

Es precisamente por ese motivo que concluye que la verdad se encuentra en el Estado mismo y esa verdad únicamente puede ser conocida por un grupo reducido de individuos que son intelectualmente superiores, o en otras palabras, el ejercicio del poder debe reservarse al Rey-filósofo y a nadie más.

Al respecto Tácito acuñó por vez primera un nombre que denotaría la cortina que envolvía gran parte de la información que se encontraba en posesión de las élites sociales, los “*arcana imperii*”, término que “no hace alusión de forma exclusiva a secretos del imperio o del Estado, su alcance es todavía mayor ya que comprende verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual, es decir, a misterios indescifrables de la política.”⁴⁶ Este concepto implica aquella relación existente entre el saber y el poder, es decir, no involucra cualquier tipo de información

⁴⁴ Idem., pág. 95.

⁴⁵ PLATÓN, *Diálogos*, vigésimo quinta edición, México, Porrúa, 1998, pp. 433 y ss.

⁴⁶ cfr. RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, primera edición, México, IFAI, 2004, pág. 15.

pública, sino únicamente aquella que genera para su poseedor un poder sobre los demás.

Posteriormente, el periodo que transcurre desde la caída del imperio romano de occidente, siglo V, hasta el siglo XV aproximadamente, es un espacio temporal caracterizado por el estancamiento cultural y por el llamado secretismo político. La sociedad medieval se sostuvo principalmente en tres elementos: la herencia grecolatina, la figura de los pueblos germánicos y la autoridad religiosa.

En un primer momento, el medioevo se sustentó en el hecho de robustecer la autoridad mediante la unión de dos figuras, el "*arcana imperii*" y el "*arcana ecclesiae*". En efecto, las "*arcana ecclesiae*" o verdades divinas alimentaban a la otra de legitimación y esa legitimación, a su vez, se traducían en un monopolio de las prácticas políticas.

Sin embargo, a principios del siglo XVI comienza una corriente cultural conocida como humanismo. Como lo indica su nombre, es este movimiento el que empieza a concebir al hombre como el centro de la civilización y obviamente, suscitó la lucha por la hegemonía política entre los poderes terrenales y divinos.

Esta separación y las graves crisis económicas y sociales que sacudieron a occidente durante los siglos XIV y XV dieron como resultado el deterioro del régimen feudal y, en consecuencia, el nacimiento del absolutismo.

Ciertamente, el Estado absolutista maduró por tres aspectos fundamentalmente: la estabilidad política de los estados obtenida de la consolidación del poder real por derecho divino, independientemente del Papa; la disolución de aquella segmentación jerárquica del poder y, finalmente, la gradual desaparición de las servidumbres características del feudalismo.

A simple vista, parecería que esta situación generaría un beneficio real de las masas populares, sin embargo, la verdadera esencia de este régimen político sería el de reivindicar las prerrogativas de las clases aristocráticas en un poder político central e incondicional, no fragmentado en diversos niveles, como fueron los casos de las monarquías constitucionales de Francia, España e Inglaterra.

“El Estado absolutista nunca fue un árbitro entre la aristocracia y la burguesía, ni mucho menos, un instrumento de la naciente burguesía contra la aristocracia: fue el nuevo caparazón político de una nobleza amenazada”.⁴⁷

Pero la lucha por mantener el poder invisible no termina ahí, con la aparición en el siglo XVI del Estado moderno surgió un renovado esfuerzo por mantener el secreto gubernamental.

Según Maquiavelo el término Estado describe aquella unidad centralizada de poder, capaz de ejercer su soberanía sobre un determinado espacio territorial. Esta afirmación se sustenta en el pensamiento que cita al principio de su obra *El Príncipe*: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados.”⁴⁸

Las respuestas que ofrece este autor para fortalecer a los Estados y para que el príncipe pueda conservar el poder, es el hecho de que este último aprenda a no ser bueno y aplicar esta filosofía según las circunstancias que se le presenten. En efecto, señala que las virtudes del Príncipe deben ser aquellas que no impliquen la destrucción del Estado, ya que muchas veces aquello que se presenta como virtud ocasiona la ruina y lo que aparentemente podría ser considerado como vicio, produce un beneficio para los súbditos, para el príncipe y para el mismo Estado.

El príncipe prudente es aquel que se aleja de las ataduras morales e inclusive el temor, el engaño y el ocultamiento son permitidos siempre que sean benéficos, circunstancia que orilla a la siguiente consideración: el príncipe debe pedir consejos únicamente cuando lo considere necesario, y en ninguna medida, estos consejos deben ser los que generen sus decisiones sino que su prudencia será la que determine sus actos. No importa que medios sean utilizados para lograr el bienestar del Estado, los fines justifican los medios.

Así es como aparece “la razón de Estado”, expresión que introduce la idea de que Estado posee intereses y objetivos propios, lo cual implica entonces “la afirmación de que el poder político tiene su propia lógica, en la que la mentira, el ocultamiento y la simulación desempeñan una función crucial, y de que a esta lógica tiene que

⁴⁷ cfr. ANDERSON, Perry, *El Estado Absolutista*, decimosexta edición, México, siglo veintiuno editores, 2001, pág. 12.

⁴⁸ MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, decimosexta edición, México, Porrúa, 1998, pág. 1.

subordinarse cualquier otro proyecto o curso de acción”.⁴⁹ Es tal la afirmación, que el concepto de “razón de Estado” no encierra únicamente una simple fórmula para que los gobernantes concentren el poder, sino que implica la supremacía del poder del Estado sobre cualquier otro tipo de intereses o valores particulares que pudiesen tener los individuos.

Esta situación se puede explicar mediante el razonamiento Hobbesiano: El hombre por naturaleza se encuentra encerrado en una constante lucha con sus semejantes ya que en su afán de conservar su vida y evitar una muerte violenta, genera un constante temor hacia los demás seres humanos. Así, siempre existirá una batalla por la apropiación del poder, bien sea llamado riqueza, amistad o cualquier otro, ya que no existe un bien supremo sino propósitos que generan otros muchos y que finalmente se traducirán a su vez en manifestaciones de poder.

Pero con el objeto de evitar este escenario, indica Hobbes, los hombres acuerdan depositar el poder en manos de un soberano sin mayores condiciones. Como respuesta a este pacto, el soberano puede actuar de manera arbitraria, puesto que será éste quien “dicte leyes, administre el gobierno, dirija la política internacional y las relaciones con otros países y decida lo concerniente a la guerra y la paz, en tanto que los súbditos permanecen pasivos y están obligados a darse por satisfechos. Y ello es así por que aún las condiciones más arbitrarias, el orden más injusto, son preferibles al estado natural.”⁵⁰

El autor en comento, reconoce la voluntad del soberano como única fuente del derecho y con ello, es implícito el hecho de cegar las libertades individuales de los particulares. Los súbditos no pueden ir mas allá de estas reglas de prudencia, excepto cuando el primero amenace su vida sin justificación alguna, ya que sería un retroceso al estado natural.

Basándose en estos postulados, Hobbes señala que el soberano no debe discutir con los súbditos en igualdad de condiciones y mucho menos está obligado a hacer

⁴⁹ cfr. RODRÍGUEZ ZEPEDA, op. cit., pág. 20.

⁵⁰ HOBBS, Thomas, citado por FRIEDRICH, Carl Joachim, *La filosofía del Derecho*, octava reimpression, México, FCE, 2004, pág. 131.

del conocimiento de éstos la información que considere perjudicial o que pudiera dañar al leviatán.

Así como éstos, hay muchos más ejemplos que denotan la inexistencia de mecanismos de control del poder y el abuso del mismo durante un largo periodo de la humanidad, pero con la revolución francesa se empezó a disipar ese ambiente turbio en el que se conducían los gobernantes. Ya para esta época, diversos pensadores manifestaron su inconformidad con los modelos de dominación representados por el poder del soberano sobre cualquier otro poder humano, un Estado en el cual el rey disponía de la vida, la libertad y la propiedad de sus súbditos.

Con base en los criterios aquí expuestos, se puede advertir que las causas políticas que detonaron este movimiento revolucionario pueden resumirse de la siguiente manera: “la nobleza tenía una mera función ornamental; el Rey concentraba todo el poder; el Estado se fortalecía mediante la impartición de justicia desigual; y se reprimían ante todo la libertad de expresión y de culto”.⁵¹

Así, Locke, principal representante del Estado liberal, manifestó que aquellos que tenían un poder político, tenían de hecho un mandato de los ciudadanos, entonces, concebía al Estado como una entidad representativa de los intereses de los ciudadanos. Las personas delegan su derecho de castigar al Estado para que éste instaure justicia en la sociedad y proteja la “propiedad de los individuos que forman parte del mismo (entiéndase por propiedad la libertad, igualdad y la propiedad privada).⁵²

Como se ha visto, hasta antes de la revolución francesa, prácticamente no se generó debate respecto del tema de la transparencia y habría que esperar hasta la edad contemporánea para que realmente empezaran a germinar los primeros atrevimientos por abrir las cortinas de la mentira gubernamental. Y es que, a pesar de que la democracia liberal empezó a sentar las bases del acotamiento del poder, “la demanda de transparencia en la gestión pública es relativamente reciente, en otras palabras, su conceptualización y la reglamentación de su aplicación tienen

⁵¹ GÓMEZ NAVARRO, José L., et al, *Historia del Mundo Contemporáneo*, sexta edición, México, Alhambra, 1996, pág. 59.

⁵² LOCKE, John, en RODRÍGUEZ ZEPEDA, op. cit., pp. 25-31.

apenas unas cuantas décadas. De hecho, la conciencia sobre la relevancia de la transparencia para la vida democrática ha ido cobrando centralidad al calor de la extensión de la democracia como sistema de gobierno y de la gran revolución tecnológica en materia de comunicaciones.”⁵³ Así por ejemplo, hay que advertir que con excepción de la Real Ordenanza Sueca de 1776 (donde se preveía el acceso público a documentos oficiales), no existió una verdadera reglamentación que previera el derecho a la información hasta la Declaración de los Derechos del Hombre de 1948.

Sin embargo, debemos indicar que es a partir de estos momentos, que inicia una revolución ideológica en torno al tema que nos ocupa, situación que puede ilustrarse mejor mediante el señalamiento de ciertos instrumentos legales internacionales que han sido pioneros en la materia:

Así, por dar algunos ejemplos, se pueden identificar los siguientes:

- a) Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, que establece la libertad de expresión, imprenta y prensa (principios básicos para empezar a formular una conciencia en torno a la transparencia gubernamental).
- b) La Constitución Estadounidense de 1789, de cuya primera enmienda se desprende el derecho a la información. Pero además, surgen las llamadas “freedom of information laws”, leyes reglamentarias que regularán el acceso a documentos oficiales, considerando que éste tipo de información debe estar disponibles al público.
- c) Otro avance significativo en la material son las llamadas *government in the sunshine acts*, que versan sobre el derecho ciudadano de acudir a sesiones en donde las Agencias discutan y tomen decisiones de carácter público, pero además, es obligatorio para la autoridad señalar ciertos datos, como son: cuándo, dónde, cómo, tema, orden del día, tipo de agenda, etc.

⁵³ PESCHARD, Jacqueline, *Transparencia y Partidos Políticos*, primera edición, México, IFAI, 2005, pág. 12.

- d) Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en su artículo 19 ya integra el derecho a la información. (iniciando así el estudio de la vinculación Estado-sociedad).
- e) Convención Interamericana de Derechos Humanos de 1969, que a grandes rasgos reproduce el artículo 19 del instrumento internacional del inciso d), pero que a diferencia de éste, establece principios obligatorios para los Estados parte y no una manifestación de buena voluntad como el primero.
- f) La llamada *Freedom of information act del año 2000* aprobada en Inglaterra, que obliga a las autoridades a publicar la información que tengan en su poder.

Evidentemente, hoy día, salvo contadas excepciones, las sociedades occidentales han logrado conquistar la democracia, sin embargo, es importante destacar que ésta no puede consolidarse exclusivamente mediante el ejercicio libre de los derechos políticos. Ciertamente, el derecho al voto y el derecho a ser votado son elementos incuestionables de los regímenes democráticos, aunque hay que subrayar, como se dijo anteriormente, que el simple hecho de postularse como candidatos elegibles a cargos públicos y de poder decidir libremente cuáles de éstos sujetos tomaran las riendas del país, no son suficientes para que un determinado sistema político sea considerado democrático, se requiere además, de mecanismo de control del poder.

Sin duda, los instrumentos idóneos para fortalecer a los Estados democráticos, son aquellos mecanismos jurídicos que permitan a sus destinatarios conocer los actos de sus gobernantes, pero además, es preciso que esas mismas reglas de transparencia obliguen a los sujetos investidos por el poder público a informar, a dar a conocer al conglomerado social la forma en que han desempeñado las funciones que les han sido encomendadas. Hasta aquí, todo parece caminar en orden, sin embargo, la fase de instauración de estas normas de conducta es la etapa que produce un mayor grado de desconcierto en cualquier sistema político y, en general, en cualquier sociedad.

No es casual, en este sentido, que el primer problema al que se deben enfrentar los ciudadanos, estudiosos de la materia y los mismos gobernantes es el definir qué se entiende por transparencia. Respecto a esta situación, se podría hacer la pregunta siguiente ¿qué importancia tiene el concepto de transparencia?. La importancia es muy simple: la única manera de poder hacer uso de las bondades de este tipo de mecanismos es a partir del conocimiento preciso de lo que es y de lo que representa, tanto para los gobernados como para aquellos que detentan el poder público.

De ahí que el entendimiento de los ciudadanos respecto a su derecho a ser informados y la obligación de las autoridades de hacer públicas sus decisiones, son temas que hasta hace varias décadas parecían inconcebibles, pero que hoy se presentan como una realidad. Sin embargo, el problema radica en que esta naciente sociedad abierta desconoce el concepto de transparencia, así que no poseen una cultura sobre a la misma y, consecuentemente, los procesos de apertura de la información no han sido utilizados eficazmente.

Ante esta situación y con el propósito de lograr un mayor discernimiento de la transparencia, un primer esfuerzo que debe realizarse es de carácter lingüístico. Efectivamente, para poder formar un criterio cognoscitivo de cualquier palabra, primero se debe conocer su procedencia, ya que de esta manera, se podrá entender su evolución fonética, gramatical y conceptual. Así, etimológicamente hablando, el término transparencia proviene de la palabra compuesta latina *trans-parere*, que significa “ver a través de”, indica “que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo. Lo transparente no es simplemente lo que podemos observar, sino lo que podemos observar a través de una división, una pared, una frontera.”⁵⁴

Es precisamente por este motivo que la transparencia se presenta ante nuestros ojos como una gran metáfora, ya que en sí, la transparencia es concebida como una propiedad física de los cuerpos, *pero, si a dicho término se le agrega algún adjetivo como “administrativa”, “política”, etc.*, entonces estamos en realidad

⁵⁴ SCHEDLER, Andreas, “Ideas para desordenar las ideas”, en: MERINO, Mauricio, et al (Colaboradores), *Transparencia: libros, autores e ideas*, primera edición, México, IFAI, CIDE, 2005, pág. 66.

expresando una cierta idea de cómo debería ser la administración, *la esfera pública*.⁵⁵

Ahora bien, con el objeto de despejar dudas respecto al concepto “transparencia”, Ernesto Villanueva opina que un primer paso necesario es delimitarlo mediante la diferenciación con otros conceptos que son fuente de múltiples confusiones lingüísticas para los individuos, toda vez que a pesar de ser diferentes proceden de una misma disciplina de estudio. A saber, estos conceptos son: el derecho a la información; derecho de la información; el derecho de acceso a la información pública y finalmente, la transparencia.

a) En términos simples, el derecho de la información es la rama del Derecho público cuyo objeto de estudio es precisamente el derecho a la información.⁵⁶

b) El Derecho a la información es la garantía fundamental de las personas a conocer y dar a conocer información objetiva e imparcial sobre los asuntos públicos. Sin embargo, señala el autor que se cita, que este concepto puede ser entendido en un sentido amplio y otro estricto. El primero de éstos se caracteriza por ser el género, es decir, es entendido como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad,”⁵⁷ lo cual quiere decir que será a partir de estas disposiciones jurídicas, que se reglamente el que todos estos sujetos cumplan y practiquen, en un marco de responsabilidad cívica y legal, con el mandato constitucional que instaura el derecho sustantivo a ser informado.

Es precisamente por este motivo que el derecho a la información es de “doble vía”, puesto que comprende obligaciones tanto para el emisor como para el receptor ya que el sujeto que envía el mensaje está comprometido a que éste sea cierto e imparcial, y el que lo recibe a exigir dichas calidades.

c) Una vez explicado el derecho a la información en sentido amplio, procede hacer un análisis del sentido estricto de dicha noción, es decir, el derecho de acceso a la información. En efecto, ambos conceptos tienen por objeto el derecho fundamental

⁵⁵ ARENA, Gregorio, “Transparencia Administrativa y Democracia”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati Guipúzcoa, España, (número 37), pág. 9, sep-dic 1993. (las cursivas son mías).

⁵⁶ cfr. VILLANUEVA, Ernesto, “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en: MERINO, Mauricio (Coordinador), op. cit., pág. 62.

⁵⁷ Idem, pág. 61.

consagrado en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, el derecho a la información engloba al derecho de acceso a la información pública.

En este orden de ideas, este último concepto es considerado la especie, es un derecho que forma parte de otro de mayor alcance, es una vertiente del primero constituido a partir de criterios legales que faciliten el ejercicio del derecho en un campo de acción determinado.

Entonces, el derecho de acceso a la información pública consiste en las prerrogativas que tienen los ciudadanos para acceder a toda clase de información que se encuentre en poder de instituciones públicas, así como de aquella que produzcan los sujetos privados que sean beneficiados por el erario público, que cumplan funciones de autoridad o sean considerados como entidades de interés público.

c) Finalmente, la transparencia es “una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información”.⁵⁸ Al respecto cabe señalar que la transparencia o publicidad de los actos de gobierno, no debe ser considerado como un derecho fundamental inherente a las personas, ya que no lo es. Es un mecanismo legal, es un instrumento jurídico que permite obligar a los gobernantes a desempeñar sus cargos de forma pública y a legitimarlos mediante el control al que están sujetos dichos actos.

De esta manera, la transparencia será la herramienta legal que, mediante la apertura de los órganos públicos así como la rendición de cuentas, permita al derecho de acceso a la información pública cumplir eficazmente con sus propósitos, logrando así, fortalecer el estado democrático de derecho.

Kant a diferencia de Hobbes, considera que el contrato social es producto de la razón humana y es precisamente por este motivo que dicho contrato no implica el sometimiento de las partes que lo crearon, todo lo contrario, este pacto ha sido creado con la finalidad de asegurar sus derechos generales.

La política solamente puede manifestarse en forma de normas universales de validez y es precisamente por ese motivo que señala que todos los individuos

⁵⁸ Id., pág. 64.

poseen frente al Estado, derechos intrínsecos e inquebrantables, los cuales deben ser tutelados por la constitución. Por ello, se opone a cualquier tipo de resistencia a las leyes, puesto que cualquier acto que profane esos imperativos categóricos, todo acto humano que rompa esas reglas será injusto, porque se traduciría en última instancia en una limitación a las libertades de otros.⁵⁹

Estos pensamientos podrían provocar en el ánimo de los lectores un sentimiento de autoritarismo, sin embargo, ha de señalarse que esos imperativos categóricos no deben ser acatados únicamente por los sujetos privados, sino que serán obligatorios a su vez para la cabeza del Estado y en general para los órganos públicos.

Partiendo de esas premisas, Kant consideró indispensable que la expresión de los individuos no fuera coartada por el soberano, que los gobernados debían hacer *uso público de la razón*, opinar e incluso debatir en torno a las leyes ya que solamente así se puede conseguir una verdadera libertad.

En el apéndice de “La paz perpetua” declaró que “todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima no puede ser publicada, son injustas.”⁶⁰

La presente cita corresponde al ideal de publicidad. Es evidente que todo acto injusto obligue a su autor a mantenerlo en secreto, pero, si se trata de llegar aún más adentro de la esencia del mismo se podrá concluir que en caso de que éste hubiese sido objeto de publicación, tal vez nunca se hubiese consumado.⁶¹

En este contexto, la transparencia es “una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.”⁶² Por ello, un quehacer gubernamental abierto a la inspección ciudadana, en cualquiera de sus niveles, promueve un cierto grado de confianza social en las instituciones del Estado, además de otorgar legitimidad a las decisiones efectuadas en los órganos públicos.

⁵⁹ KANT, Emmanuel, en FRIEDRICH, C.J., *La filosofía del Derecho*, octava reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 185-192.

⁶⁰ KANT, Emmanuel, citado por BOBBIO, Norberto, op. cit., pág. 37.

⁶¹ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, op. cit., pág. 39.

⁶² UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso Mexicano*, segunda edición, México, IFE, 2003, pág. 17.

Alejandro Ferreiro Yaguizi entiende por transparencia “el acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas.”⁶³ Así, si físicamente hablando, lo transparente es lo opuesto a lo oscuro, entonces, en el marco político y al interior de la administración estatal será entendido como el antónimo de lo secreto, pero además, si la información que está saliendo de la cortina gubernamental se rige por ciertos principios morales, éticos, culturales y normativos, entonces podrá ser considerado como un mecanismo eficaz contra la corrupción toda vez que permite regular y evaluar la gestión pública.

De esta forma, también es posible hablar de transparencia activa y pasiva, entendiendo la primera como “la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión estatal” y la segunda como “la obligación del Estado de conceder el acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información.”⁶⁴

Como se ha demostrado, la transparencia está dirigida a combatir la corrupción administrativa y la corrupción política, pero frente a los vicios que han madurado al interior de la administración pública parece incierta la eficacia de este tipo de mecanismos. Pero aquí es donde surge la verdadera importancia de esta figura ya que si el desconocimiento y la ignorancia son las razones de las injusticias y el abuso del poder, entonces la transparencia y el discernimiento de la realidad son los remedios para evitarlos.

Efectivamente, la información por sí misma es una forma de control pero además fortalece a la ciudadanía ya que es a partir de ésta que los gobernados pueden erigirse como verdaderos críticos de la acción estatal.

Con el advenimiento de una nueva clase de publicidad, diversa a la representativa, los componentes privados del Estado tienen una mayor intervención en el manejo público de sus intereses, es decir, el ámbito particular de las personas se

⁶³ FERREIRO YAGUIZI, Alejandro, citado por ROCCA, María Elena, “El Principio de Transparencia en la Gestión Democrática”, en: ANÍBAL CAGNONI, José (DIRECTOR), *Revista de derecho público*, Fundación de Cultura Universitaria, Número 21-22, año 2002, Montevideo, pág. 83.

⁶⁴Idem., 83 y ss.

ensancha y ya no comprende de manera exclusiva el recinto familiar, sino que, el ejercicio de la opinión pública mediante un proceso discursivo abierto o mediante “el uso público de la razón” ocasionó la intromisión de los sujetos en ámbitos anteriormente incuestionables y desconocidos por el pueblo.

“Las necesidades y los intereses se han hecho públicamente relevantes en una esfera pública transformada con la aparición de un ámbito social que ha desdibujado la frontera entre lo público y lo privado”. De esta manera, la opinión pública a pesar de no formar parte del poder público, sí puede dirigir sus decisiones al otorgarle legitimación.⁶⁵

Por esta y muchas otras razones se puede inquirir que, “la publicidad de los actos gubernamentales es importante, no sólo para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia controlarlo, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito.”⁶⁶

Así, uno de los más reconocidos pensadores contemporáneos, Norberto Bobbio, precisa que “se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público.”⁶⁷ La trascendencia de estas palabras dista mucho de ser simple, puesto que es a partir de estas que señala la obligación de los órganos de Estado a desarrollar sus actividades a toda luz, a publicar todo acto, a no mantener oculto el poder.

A pesar de lo anterior, es precisamente en este punto donde la doctrina ha formulado mayores disertaciones en la materia. Es decir, hasta qué punto puede ser la esfera pública sometida a este tipo de mecanismos. Es una pregunta espinosa y un tanto difícil de responder. Por un lado, se postula en la esencia de la obligación inherente del Estado de poner fin a su actuación tras bambalinas, pero por otro lado, se puede cuestionar qué tanto se debe mostrar, ya que no se debe olvidar que el Estado y los mismos particulares poseen intereses de mayor envergadura que el interés individual a conocer. No cabe duda, se está ante una

⁶⁵ SAHUÍ, Alejandro, *Razón y Espacio Público. Arendt, Habermas y Rawls*, primera edición, México, Ediciones Coyoacán, 2002, pág. 83.

⁶⁶ cfr. BOBBIO, Norberto, op. cit., pág. 37.

⁶⁷ Idem pp. 94 y 95.

situación peligrosa, pero, la realidad es que el problema no es determinar qué materia y en qué tiempo puede ser valorada por la población, sino qué intereses particulares vician los procesos de apertura de la esfera pública.

Es decir, existen ciertos casos en que no deben ser propagadas las decisiones tomadas por los gobernantes puesto que, como todo, no toda la información del Estado es susceptible de ser revelada ya que podría ocasionar serios perjuicios generales, pero, esto no quiere decir que toda la información sea secreta, ni que los ciudadanos nunca deban conocer los actos de los gobernantes, de hecho, la apertura de los asuntos públicos debe ser la “regla no la excepción” y, en consecuencia, esos datos que han sido ocultados en beneficio de la sociedad, deberán ser conocidos en un determinado lapso.

A la luz de estas ideas surge uno de los aspectos que implica mayor relevancia a nivel social y gubernamental, el manejo del dinero público. Y no puede ser de otra manera, ya que es a partir del presupuesto que todos los gobiernos desarrollan sus objetivos, sustentan sus prioridades y cumplen con sus compromisos ante la sociedad que les otorgó su responsabilidad y confianza.

Al respecto, han surgido diversas posturas en torno a su vigilancia y de ahí floreció la llamada “transparencia presupuestaria”. Este tipo de transparencia puede definirse como “el hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general.”⁶⁸

En otras palabras, se busca determinar: quiénes han resultado perjudicados o beneficiados mediante el uso de recursos públicos; revelar cómo y en qué se gastó el erario estatal, y fincar responsabilidades por casos de corrupción y usurpación de funciones. Entonces, es a partir de esta nitidez presupuestaria que se promueve el apego a la legalidad, la probidad de los funcionarios públicos, la responsabilidad en el uso de recursos gubernamentales, y el desempeño institucional con base en la opinión pública.

⁶⁸ HOFBAUER, Elena y CEPEDA, Juan Antonio, “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en MERINO, Mauricio, *Transparencia: libros, autores e ideas*, op. cit., pág. 39.

II.2.- Concepto de rendición de cuentas.

Con contadas excepciones como “los magistrados atenienses” que eran sometidos a una vigilancia continua,⁶⁹ se evidenció en el capítulo anterior que gran parte de la historia de la humanidad se vio inmersa en la monopolización del poder en una o pocas manos, pero además, el ejercicio de ese poder político se ejercía de manera total, cerrada y sin restricción alguna, entonces cómo se iba a pensar siquiera en la posibilidad de que los gobernantes estuvieran obligados a rendir cuentas de sus actos a los gobernados.

“El Estado soy yo”, declaraba Luis XIV de Francia. Esta frase que a simple vista parece no explicar mucho, expone claramente la esencia de aquellos regímenes políticos que cimentaban el ejercicio del poder en el ocultamiento y abuso del mismo, hablese de monarquías cuyos Reyes eran vestidos con la gracia divina, tiranos que quebrantaban el espíritu de sus súbditos, soberanos con poderes absolutos o déspotas que llevaron al extremo el dominio absoluto.

Partiendo de estas premisas, la idea de soberanía que tenían los antiguos fue muy diferente a la connotación que se le atribuye hoy día. Por ejemplo, la legitimidad de los actos de un monarca o un tirano no estaba sustentada en el interés general, en la legitimidad racional, sino en las tradiciones del ejercicio del poder. En efecto, hoy día la autoridad del soberano no debe provenir de costumbres autoritarias, su fuente de legitimación debe ser el resultado de la soberanía popular, es decir, “un pacto del pueblo que reconoce la necesidad de que las instituciones y estructuras de autoridad existan y de que determinadas personas mantengan el control sobre ellas.”⁷⁰

Así las cosas, la rendición de cuentas surge con el nacimiento de las democracias representativas que, a diferencia de los regímenes autoritarios, suponen dos situaciones: la soberanía popular y la representación. A la luz de estos hechos, es el pueblo donde originariamente reside la soberanía y es éste quien delegará

⁶⁹ Nueve veces al año en cada pritaneo debían renovarse sus poderes con un voto de confianza, alzando la mano, y si no lo obtenían eran enviados ipso facto delante de los tribunales.

⁷⁰ UGALDE, Luis Carlos, op. cit., pág. 42.

autoridad a los gobernantes, entonces, es el mismo pueblo quien ésta facultado para exigir a los últimos cuentas por sus acciones.

Esta situación se presenta claramente con los debates federalistas que tuvieron lugar por ahí del año de 1789 en Estados Unidos. Buena parte de su discusión versó en “controlar el poder e impedir que pudiera constituirse una república tiránica en su país.”⁷¹ Y es así, que a partir de estas discusiones surge la Constitución estadounidense del mismo año, la cual plasmaría en su cuerpo los sistemas de pesos y contrapesos fundamentales para “supervisar el poder y evitar que cualquier facción logrará imponerse sobre la nación.”⁷²

Ante un panorama de constantes cambios, pareciera que toda propuesta política está condenada a caminar por un solo sendero: tratar de convencer al pueblo de que ya se vive una verdadera democracia, hecho por demás cuestionable ya que la transición a este modelo es incipiente en la mayor parte de los países. Ciertamente, nuestro país ha empezado su arduo paso a la democracia pero ésta no puede extender sus raíces únicamente con la presencia de los comicios. Si los políticos y gobernantes no entienden que deben abrirse y que deben justificar sus decisiones, entonces nunca seremos realmente democráticos.

Como se puede observar, los temas pendientes en la consolidación de la democracia mexicana son de muy diversa índole, sin embargo, uno de los aspectos que mayor impacto ha causado en la administración pública y, en general, al interior de las cúpulas del poder es la llamada rendición de cuentas.

Andreas Schedler en su ensayo titulado *¿Qué es la rendición de cuentas?* señala que esta expresión proviene del vocablo “*accountability*”, término político utilizado en el lenguaje anglosajón para fincar dos situaciones: la “obligación de cuentas” y la “exigencia de cuentas”, es decir, la obligación de unos y los derechos de otros.⁷³

El autor señala que en múltiples ocasiones, la traducción o castellanización de conceptos sugiere divergencias entre la esencia original de una palabra y el significado plasmado en otro idioma y claramente, se puede advertir dicha

⁷¹ Idem, pp. 43-44.

⁷² Id., pág. 44.

⁷³ SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, segunda edición, México, IFAI, 2005, pp. 11 y 12.

situación en este caso particular, puesto que mientras el término original supone las dos ideas que se indicaron, el concepto de rendición cuentas pareciera dejar a voluntad de las autoridades cumplir con tal obligación, no siendo en sí misma un deber.

A pesar de esas diferencias gramaticales que han sido motivo de diversas complicaciones, la verdad es que la rendición de cuentas debe analizarse de acuerdo a sus alcances y a la realidad política nacional.

Consecuentemente, este concepto engloba dos aspectos: “por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*) y por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).”⁷⁴

Así, la rendición de cuentas es la antítesis del poder ejercido de forma unilateral, o en otras palabras, es el vehículo por virtud del cual la sociedad puede lograr un diálogo con los órganos de Estado, de tal manera que los primeros pueden solicitar a los segundos que les expliquen sus decisiones y, al mismo tiempo, que justifiquen sus hechos.

Por estas razones, la rendición de cuentas será entendida como una dimensión procedimental en la que una buena democracia se exterioriza y entonces se puede aducir que este concepto está formado por tres características principalmente:

- 1) La información respecto del acto u actos provenientes de cualquier ente político (indispensable para atribuir responsabilidades);
- 2) La justificación de los mismos, o en otras palabras, las razones que dieron lugar a las decisiones o acciones de los líderes gobernantes, y
- 3) Las acciones tomadas por los electores, cualquier otra persona o cuerpos facultados para tal efecto, es decir, los castigos o recompensas que se susciten con base en los hechos y resultados que hayan sido expresados.

De las aseveraciones anteriores, Schedler finalmente define la rendición de cuentas en los siguientes términos: “A’ rinde cuentas a ‘B’ cuando está obligado a

⁷⁴ Idem, pág. 12.

informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta”.⁷⁵ De esta manera, este concepto abarca tres aspectos: la información, la justificación y la sanción, sin embargo, no es imprescindible que se presenten todos a la vez ya que dependiendo de las circunstancias pueden o no necesitarse todos en un mismo momento, pero, tal situación no afecta su sustancia.

Además, a partir de estos razonamientos, se pueden ubicar tres tipos de actores en este concepto: los ciudadanos, los representantes y los gobernantes, pero la importancia de este triunvirato radica en el “intercambio periódico y recíproco” de información, las declaraciones de “intención/justificación” y la figura de la delegación *para imponer responsabilidades*.⁷⁶

Por otro lado, Luis Carlos Ugalde señala que la rendición de cuentas tiene cinco características que la definen:

- i) Se requiere la presencia de dos sujetos, uno que delegue ciertas facultades y otro que sea investido con las mismas;
- ii) Esta situación ocasiona que el mandatario represente y actúe en nombre del mandante e invariablemente, deba justificar sus hechos;
- iii) Además, la delegación implica responsabilidades para ambas partes ya que el representante estará obligado a rendir informes sobre sus actos y demostrar los mismos, mientras que el mandante podrá exigir a toda hora un determinado comportamiento al primero mediante monitoreos constantes;
- iv) Pero, en caso de incumplimiento de cualesquiera de los deberes a los que está sujeto el mandatario, el representado tiene a su alcance mecanismos sancionadores de diversa índole que podrán ser aplicados al primero; y
- v) El encargo político que ha sido otorgado proviene de un tipo de contrato, el cual puede ser formal o informal pero dependiendo de su calidad serán las sanciones que corresponda aplicar. En materia política el contrato requiere ser

⁷⁵ Id., pág. 20.

⁷⁶ SCHMITTER, Philippe, “Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”, en *Metapolítica*, México, Vol. 9, número 39, enero-febrero, 2005, pp. 63 a 69,

en la mayor parte de los casos de carácter formal y se presenta en forma de constitución y demás leyes reglamentarias.⁷⁷

Con base en cada uno de los elementos que se han enunciado anteriormente, la rendición de cuentas supone “la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.”⁷⁸

De esta forma, se puede hablar de rendición de cuentas cuando “una persona A está obligada a rendirle cuentas a otra B, si dos condiciones se cumplen: primera, el entendimiento de que A está obligado a actuar en una forma determinada en representación de B, y segunda, que B tiene el poder suficiente mediante instituciones, reglas o mecanismos formales para sancionar o compensar a A por el desempeño de sus obligaciones.”⁷⁹

Partiendo de estas premisas, la rendición de cuentas se postula como un concepto que engloba deberes y derechos para ambas partes, para aquel que representa y al que se está representando: Por una parte, los órganos electos y funcionarios públicos deben desenmarañar y explicar la información relativa al desempeño de sus funciones y por otro lado, la parte delegante, es decir, el depositario de dichas atribuciones, tendrá a su cargo solicitar esa información y exigir a sus representantes públicos la exhibición de cuentas claras de los mismos.

En relación con este punto, es importante destacar que toda decisión política y administrativa implica, en un principio, determinar las metas que se han de conseguir pero también será necesario esclarecer los medios y la forma en que fueron utilizados los recursos con los cuales han de conseguirse dichos fines. Con base en esos datos proporcionados de forma oportuna y clara por parte de la autoridad, se podrá fiscalizar su actuación y evidentemente imputar sanciones institucionales, legales o sociales si hubiesen actuado ilícitamente o, en caso de

⁷⁷ UGALDE, Luis Carlos, op. cit., pp. 13 y 14.

⁷⁸ Idem, pág. 14.

⁷⁹ MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La constitución democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública en México*, primera edición, México, INAP, 2003, pág. 43.

haberse dirigido de forma correcta, compensarlos mediante la legitimación de sus actos.

Así, si se pretende definir la rendición de cuentas desde un punto de vista formal y teórico, primero se debe entender que un individuo o grupo que ostenta el poder rinde cuentas ante alguna otra persona o grupo, cuando:

“Primero.- Exista un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores, o sea, a aquellos ante quienes es responsable.

Segundo.- Significa que sus controladores están recibiendo e interpretando estas señales, comparándolas con sus propias memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán o castigarán y dentro de qué límites.

Tercero.- Que dichos controladores tienen un canal por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos a los actores que controlan, y que pueden actuar así y están motivados para ello.”⁸⁰

A estas alturas es imperativo detenerse un poco. Ya se han perfilado algunas posturas y pensamientos en torno a la rendición de cuentas, pero hay autores, como Guillermo O’Donnell, Leonardo Morlino o Philippe Schmitter, que consideran que esta figura puede estar destinada a diversos actores, motivo por el cual, señalan que la rendición de cuentas puede ser horizontal o vertical.

En esta tesitura, la rendición de cuentas horizontal “es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos.”⁸¹

Este primer tipo de rendición de cuentas supone que las democracias modernas formalmente institucionalizadas cuentan con agencias estatales legalmente facultadas u con autonomía suficiente para sancionar la ilicitud o extralimitación de

⁸⁰ DEUTSCH, Karl, “Política y gobierno”, en: CRESPO, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas I*, primera edición, México, ASF, 2001, pág. 7.

⁸¹ O’ DONNELL, Guillermo, “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poligarquías”, en *Revista Nueva Sociedad (saber técnico y saber político)*, Venezuela, número 152, noviembre-diciembre, 1997, pp. 143.

los actos de otros organismos estatales, pero a diferencia de la rendición vertical, esta figura sí presume la igualdad política entre los sujetos involucrados y es relativamente continua ya que no requiere de comicios para dar inicio al monitoreo por parte de las agencias arriba mencionadas.

La rendición de cuentas vertical “son acciones que se realizan individualmente o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a los que ocupan cargos en instituciones estatales, sean o no elegidos por votación.”⁸²

En otras palabras, se habla de un control ciudadano sustentado en elecciones con un grado decente de libertad, justicia y competencia. Mediante los procesos electorales los representantes se ven obligados a rendir cuentas y los votantes serán los encargados de sancionar o premiarlos mediante su decisión en las urnas.

Además, la periodicidad es un factor predominante en esta categoría, ya que este mecanismo de control depende en gran medida de las diversas fechas y etapas nacionales, locales, e inclusive (si se diera el caso) supranacionales en que se desarrollan las elecciones. Y en contraposición a la rendición horizontal, no se presenta igualdad política entre los actores, ya que el controlador será el ciudadano y el controlado el gobernante.⁸³

Entonces, en el ámbito político la rendición de cuentas se traduce “en la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es pedido por los ciudadanos electores u otros cuerpos constitucionales”.⁸⁴ Pero no debe quedar ahí la obligación de rendir cuentas, ésta debe ser implementada también al interior de los partidos políticos que ven surgir a los representantes ciudadanos, ya que de no haber este tipo de instrumentos desde la base misma que nutre las esferas públicas, entonces cómo se puede pensar en mecanismos efectivos que obliguen a los gobernantes a justificar sus acciones. Para finalizar el presente aparatado, se puede decir que la rendición de cuentas es una práctica que bien realizada fortalece las bases democráticas y el imperio de la

⁸² Idem, pág. 144.

⁸³ cfr. MORLINO, Leonardo, “Calidad de la Democracia. Notas Para su Discusión”, en *Metapolítica*, México, Vol. 9, número 39, enero-febrero, 2005, p.42.

⁸⁴ Idem.

Ley. Por esta razón, los Estados que han logrado implementar mecanismos de esta índole de manera efectiva en su entramado institucional, son Estados que han conseguido mejores condiciones socio-económicas y han fortalecido las libertades individuales mediante la participación ciudadana en la toma de decisiones de la esfera pública.

Obviamente, la rendición de cuentas *per se* no implica que la corrupción y abusos del poder desaparezcan, pero sí ayuda para que los gobernantes, órganos públicos electos, entidades de interés público y la burocracia administrativa expliquen sus acciones mediante información fidedigna que será puesta a disposición del escrutinio ciudadano.

II.3.- Objeto de la transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son materias que se encuentran íntimamente ligadas, sin embargo, no deben ser entendidas como sinónimos. Efectivamente, como se ha podido advertir, la penumbra pública se ha empezado a disipar, pero es necesario señalar, que se han alcanzado apenas los cimientos de esa estructura transparente más no el techo de la misma. Es precisamente por este motivo que es tan importante conocer cuál es el objeto que persiguen dichas figuras.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que para poder determinar cuál es el tópico que pretenden abordar dichos términos, primero se debe determinar cuál es el problema que buscan solucionar. Así, se puede señalar que un Estado que no ha logrado consolidar sus mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, puede sucumbir con mayor facilidad ante el engranaje cada vez más aceitado de la corrupción institucional, que aquellos Estados que si lo han conseguido.

Pero, aquí es donde surge la primera duda, ¿qué es la corrupción? y ¿Qué tanto puede ser limitada a través de este tipo de mecanismos?

En este sentido, el Banco Mundial ha definido la corrupción como “el uso de recursos públicos (legales, políticos o económicos) con el objeto de generar

ganancias particulares.”⁸⁵ Con base en estas consideraciones, cabe indicar que la concentración de información en manos de los agentes y la ocupación de los mismos en posiciones de mando, provoca que éstos puedan utilizar el poder de forma discrecional y desproporcionada afectando así a los ciudadanos.

Aunado a lo anterior, la ausencia de un efectivo sistema de pesos y contrapesos que regule el ejercicio del poder estatal agrava la situación, ocasionando que los diversos actores sociales (empresas privadas, grupos de presión, ciudadanos, etc.) procuren evitar pérdidas mediante el pago de sobornos a los funcionarios públicos encargados del entramado institucional.

Siguiendo estas ideas, el Banco Mundial ha establecido que existen principalmente tres tipos de corrupción:

a) El desvío de recursos bajo control de funcionarios públicos para su beneficio directo (o el de familiares o amigos). Esta primera categoría se caracteriza por otorgar exenciones selectivas en la entrega de bienes o servicios públicos así como en hecho de aplicar arbitrariamente leyes y regulaciones en favor o en contra de una parte;

b) La corrupción administrativa. Se refiere a la distorsión intencional en la aplicación de normas, leyes, trámites de índole público y demás regulaciones con la finalidad de favorecer o eximir de ciertos costos a actores públicos o privados, a cambio de pagos o incentivos ilícitos y, finalmente;

c) La “captura del Estado”. Que no es otra cosa que poner a trabajar la maquinaria estatal en favor de intereses particulares, es decir, aquellas acciones que empresas, grupos o individuos desarrollen para influir en el proceso de formación de disposiciones normativas de cualquier índole, así como en las políticas públicas, para obtener beneficios.⁸⁶

Por su parte, Arturo del Castillo estima que la corrupción puede ser entendida según el contexto en el cual se desenvuelva y es, por esta misma razón, que el autor retoma dos dimensiones de este concepto que comúnmente se presentan en la vida nacional para poder definirlo. Desde esta perspectiva, establece que en

⁸⁵ WORLD BANK, *Anticorruption in transition: a contribution to the policy debate*, World Bank-International Bank for Reconstruction and Development, Washington, D.C., 2000, pág. 1.

⁸⁶ *Idem*, pp. 1-14.

México la corrupción se exterioriza principalmente en forma de soborno o de extorsión, entendiendo la primera de éstas como aquella dádiva en dinero o en especie que una persona ofrece a alguien que ocupa una posición de poder con el objeto de influir en sus decisiones o comportamientos y, la segunda de éstas la concibe como una amenaza coactiva por parte de un funcionario público hacia cualquier ciudadano para obtener de este último una contraprestación o pago ilegítimo.

Así, la corrupción tiene dos caras, puesto que el acto ilícito puede provenir de ambas partes ya sea que el funcionario la exija o que el ciudadano la proponga. De tal suerte, la corrupción “consiste en la violación de una obligación por parte de un funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.”⁸⁷

En este razonamiento, surge la idea de la “ecuación básica” de la corrupción que supone que este fenómeno se presenta en situaciones propicias, es decir, cuando existe un régimen monopólico (hábese de una persona o una organización) de la esfera pública que se encuentra enraizado en políticas discrecionales que no están limitadas por mecanismos de rendición de cuentas.

Giovanni Sartori, al tratar el tema de la corrupción habla de “la política de la antipolítica”. Al respecto señala que se está viviendo un desencanto en torno a la política y no es para menos, puesto que si es verdad que la corrupción se ha manifestado a lo largo de la historia de todos los países, el incremento de la avaricia y la corrupción en las elites políticas ha sido desmesurado en los últimos años.

Por lo tanto, este fenómeno se presenta cuando se ha corrompido una política democrática que ha sido estructurada con base en una burocracia ‘legal-racional’. Así, “la corrupción sólo se convierte en tal cuando un servicio se convierte en un

⁸⁷ DEL CASTILLO, Arturo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, primera edición, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003, pág. 17.

'servicio público' (prestado por funcionarios electos y/o funcionarios públicos en la nómina del Estado) que da a los ciudadanos el derecho a recibirlo gratis."⁸⁸

De esta manera, la corrupción es producto de la pérdida de ética del servicio público, del excesivo incremento del dinero en el medio y finalmente, en que el costo de la política se ha vuelto excesivo y está fuera de control. En este sentido, en cuanto más se debilita la ética mayor es el grado de tentaciones en que se puede caer, se han minimizado los deberes morales y ha aumentado la mezquindad de los servidores públicos, ocasionando que el dinero tome un papel fundamental en la vida política.

Los recursos públicos se han situado en un escalón mucho más alto que la satisfacción de intereses colectivos, son percibidos por el funcionario público como un instrumento indispensable para detentar el poder y consecuentemente, en múltiples ocasiones la presencia de fondos mal habidos y la falta de ética se unen para dar paso a la corrupción política.

Como se ha podido observar, la opacidad de la esfera pública trae como consecuencia el autoritarismo y la corrupción, pero "al exigirse a las Instituciones públicas una mayor transparencia y una demostración más precisa de sus logros, la cuestión de la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad de su desempeño se ha convertido en un aspecto fundamental en la vida pública de las sociedades democráticas."⁸⁹

Ahora bien, con motivo de un mayor discernimiento del tema, es necesario indicar que tanto la transparencia como la rendición de cuentas tienen un objeto inmediato y otro mediato. Ciertamente, como se podrá vislumbrar a lo largo del presente apartado, estas figuras buscan subrayar un evidente y correcto quehacer gubernamental con base en la apertura de la información y su justificación, pero además, pretenden consolidar el régimen democrático en el cual están instauradas.

Juan Pablo Guerrero señala que "al hablar de transparencia se hace en un solo código: las llamadas obligaciones de transparencia; es decir, a aquella información

⁸⁸ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 161-162.

⁸⁹ DEL CASTILLO, Arturo, op. cit., pág. 18.

del gobierno que sin que haya necesidad de una solicitud específica por parte de un ciudadano, esté disponible al público.”⁹⁰ Puestas así las cosas, el Estado está obligado a respetar el derecho a ser informado, a poner en disposición de la ciudadanía toda la información pública, no clasificada o reservada, que tenga en su poder, es decir, que la sociedad tenga acceso a la información gubernamental. Aquí, es donde surge uno de los temas centrales a tratar. Si el objeto inmediato de la transparencia y la rendición de cuentas son abrir y justificar la información gubernamental, entonces como se puede lograr dicha situación:

- Fortalecer los pesos y contrapesos. Es más que conocida la necesidad que la división de poderes conlleva, sin embargo, en la agenda actual han surgido nuevos debates respecto al quehacer gubernamental y es precisamente en este punto donde se ha manifestado que el acceso a la información gubernamental fortalece este tipo de equilibrios, ya que al lado de los frenos que significan cada uno de los poderes respecto a los otros, mediante la integración de la opinión popular en la vida pública del país se forman nuevos límites en contra de la centralización del poder del Estado.
- Mejorar la capacidad del Estado en el cumplimiento de sus tareas fundamentales, mediante la intervención ciudadana en la toma de decisiones. Lo que se pretende lograr es reestructurar el aparato gubernamental para que cumpla con aquello que está obligado a hacer, mediante lo que se conoce como “nueva gestión pública”. Así, si se transparentan las acciones y decisiones y se rinden cuentas claras, los ciudadanos pueden conocer si el Estado ha cumplido con sus funciones y sancionar los casos de corrupción y abusos de autoridad.
- La modificación en la relación entre la sociedad y el Estado. Finalmente, se presenta la democratización del aparato gubernamental. Ciertamente, en un principio las esferas políticas buscaron capturar el monopolio del poder mediante la exclusión de los demás actores sociales en la toma de

⁹⁰ GUERRERO, Juan Pablo, “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, en MERINO, Mauricio, et al (Colaboradores), op. cit., pág. 46.

decisiones del Estado, pero, conforme transcurrieron los años, se ha logrado una revolución ideológica en que se ha postulado que el Estado debe mantener un estrecho vínculo con los ciudadanos en todos los niveles, buscando así cambios en la relación entre el aparato estatal y la sociedad, es decir, que los gobernados ya no sean considerados como sujetos pasivos sino como actores en el entramado estatal.

En este tenor, lo que se busca mediante la transparencia es la modificación global de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Así, la transparencia administrativa deberá conducirse no sólo en el interior y de arriba hacia abajo, sino también hacia el exterior y de forma horizontal.

Es decir, los sujetos que se encuentran fuera del aparato institucional deben poder dar un vistazo en su interior, deben conocer cómo se ejerce el poder, cómo se maneja el dinero del Estado, cómo se toman las decisiones que conllevan un interés público.

En consecuencia, el acceso a la información gubernamental presume que el pueblo pueda mirar hacia el interior del palacio, pero, que no se limite a este hecho sino que pueda juzgar todo lo que ve para que los órganos públicos den una verdadera respuesta al pueblo soberano. De esta manera, surgirá un control mixto de la administración puesto que, además del control jurisdiccional supone el control ciudadano a la esfera pública.⁹¹

Del análisis del párrafo anterior, se puede inferir que la función primordial de la transparencia no radica en el hecho de formular una justificación a un sujeto en específico o a un grupo determinado, todo lo contrario, su importancia es ubicada en la medida que crea un control social mediante la colocación de los actos públicos a la vista de cualquier interesado.

Básicamente, si todos los gobernados tienen libertad de acceso a la información que generen o tengan en su poder las organizaciones que dirigen la vida pública del país, podrán formarse un juicio sobre la veracidad y eficiencia de los actos de

⁹¹ ARENA, Gregorio, "Transparencia Administrativa y Democracia", en *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati Guipúzcoa, España, número 37, sep-dic, 1993, pp. 11-13.

estos últimos y, en consecuencia, poder sancionarlos si descubren cualquier anomalía.

No obstante, dicha situación será posible únicamente mediante la implantación de mecanismos eficientes y aparatos de difusión que reduzcan la opacidad de la actividad gubernamental y administrativa del país.

Expuesto lo anterior, el Presidente de México Vicente Fox en su primer informe de gobierno dijo lo siguiente:

“La administración pública trabaja hoy en una vitrina que permite al ciudadano y a los medios observar y evaluar todo lo que el gobierno hace y deja de hacer. Rendimos cuentas claras y puntuales de cómo y en qué se gasta el dinero. Hemos actuado con apego al código de ética que protestamos cumplir.”⁹²

Ahora bien, debe recalarse que el primer escalón que debe superarse para lograr una transparencia de calidad es contar con un sistema de rendición de cuentas. Pero ¿por qué? podría preguntar cualquier persona, porque el objeto adyacente de la rendición de cuentas consiste en reportar o explicar acciones, mientras que el de la transparencia será mostrar cómo se han ejercido las obligaciones y ser sujeto de examen público, es decir, el primero de estos conceptos busca que los mandatarios justifiquen su proceder y el segundo que los delegantes averigüen si dichas explicaciones son ciertas.

Ya se indicó que tanto la transparencia como la rendición de cuentas persiguen ideales similares y en cierta forma una es la medida de la otra. Así, la transparencia gubernamental pone al ciudadano en posición de “juzgar la regularidad de la actividad de los gobernantes y de sus decisiones, así como la eficacia y eficiencia de sus gestiones,”⁹³ mientras la rendición de cuentas implica la congruencia de los hechos con los datos que se manifiestan.

⁹² Mensaje del C. Presidente Vicente Fox, con motivo del Primer Informe de Gobierno, versión estenográfica, en ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, *Impuestos, democracia y transparencia. Serie cultura de la rendición de cuentas 2*, ASF y Cámara de Diputados, México, 2001, p. 41.

⁹³ ROCCA, María Elena, “El principio de transparencia en la gestión administrativa”, en ANÍBAL CAGNONI, José, *Revista de Derecho Público*, Montevideo Uruguay, año II, número 21-22, pág. 88, 2002.

Entonces, como se podrá observar, el tópico central de estos temas es lograr un espacio abierto en la gestión pública, y poder imputar responsabilidades en virtud de datos duros, pero además, robustecer los lazos democráticos entre la sociedad y el Estado.

Philippe C. Schmitter al hablar de la rendición de cuentas señala que su tema central puede ser variado, puede incluir aspectos económicos, sociales, éticos, familiares, legales, políticos, etcétera, pero, para efectos del presente estudio, el tipo de rendición de cuentas que nos interesa es aquella que tiene por objeto la vida política. Entonces, el tema central u objeto de la rendición de cuentas política para Schmitter es “cómo dominar y explotar el poder coercitivo de instituciones específicas, especialmente las instituciones permanentes de un régimen que ejerce un monopolio del uso legítimo del poder sobre una población y un territorio dado, por ejemplo, un Estado moderno.”⁹⁴

Entonces, si la rendición de cuentas es un instrumento que pretende monitorear de cerca la acción de gobernantes y políticos, finalmente “busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes.”⁹⁵ Ciertamente, si en los distintos niveles de poder los sujetos que detentan el mismo saben que en cualquier momento pueden ser llamados a rendir cuentas de sus acciones, de su desempeño y de sus decisiones, entonces, no incurrirán en abusos del poder y procurarán atender el interés general de los gobernados.

Hasta ahora el tema central sobre el cual versa la rendición de cuentas ha sido la justificación y explicación de acciones y decisiones con base en la obligación de proporcionar información, sin embargo, hay que hacer notar que esta concepción no significa solamente una mera formalidad democrática de registro. No, si se entiende la rendición de cuentas como un instrumento de la transparencia, entonces se podrá llegar a la conclusión de que su objeto principal es un proceso por el cual los gobernantes y demás funcionarios públicos se constriñan a un deber superior de informar y explicar sobre sus decisiones y acciones con base en

⁹⁴ SCHMITTER, Philippe, op. cit., pág. 63.

⁹⁵ CRESPO, José Antonio, op. cit., pág. 7.

documentos precisos y fidedignos que hagan posible que éstos se responsabilicen.

Andreas Schedler opina que “la idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo. Si la razón de ser de la rendición de cuentas es el poder mismo, entonces no busca suprimirlo de la vida política lo que pretende es reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos.”⁹⁶

De esta manera, esta figura implica responsabilidad pero no hay que perder de vista que la política es fruto de la acción humana y como todo, los errores pueden presentarse, es por éste motivo que la rendición de cuentas no supone un control absoluto sino parcial de las decisiones públicas ya que de haber restricciones absolutas su misión no tendría sentido.

Ahora bien, la utilización de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la vida interna de los partidos políticos no solamente es importante sino indispensable. Las razones que explican la necesidad de contar con estos instrumentos en las actividades partidistas es simple; por un lado, es más que conocido que la democracia mexicana es una de las más caras del mundo y esto se ha generado precisamente por la falta de credibilidad que se han ganado a pulso las élites políticas mexicanas, y por otro lado, la adopción de mecanismos de esta índole al interior de los partidos políticos han sido motivo de disgusto y rechazo, es decir, las entidades de interés público que la Constitución Federal reconoce como los principales promotores de la democracia no se han querido sujetar a aquellas herramientas que permitan fortalecer un verdadero Estado democrático.

Así, Delia Ferreira Rubio señala que la transparencia en materia de financiamiento de partidos políticos tendrá por objeto abrir la información que dichos entes generen o tengan, con el objeto ulterior de “mejorar la calidad democrática y lograr una efectiva e informada participación de la ciudadanía”, situación que se puede traducir de la siguiente manera:

⁹⁶ SCHEDLER, Andreas, op. cit., pág. 24.

- 1) crear los medios para que la relación entre dinero y política no sea envenenada por intereses particulares o de grupo, ya que mediante un manejo abierto y claro de los fondos públicos será posible que los ciudadanos y los mismos integrantes de un partido político tengan conocimiento de su uso y destino;
- 2) permitir a la ciudadanía saber quien o que está detrás de cada partido o candidato;
- 3) lograr el advenimiento del voto informado, puesto que, mediante la transparencia y la rendición de cuentas, es factible determinar la credibilidad de algunos candidatos y la confianza que merecen las plataformas electorales;
- 4) lograr que los partidos se controlen recíprocamente e inclusive internamente, evitando de esta forma la corrupción.⁹⁷

II.4.- Bases constitucionales que rigen la transparencia y rendición de cuentas.

La corrupción, la cultura del engaño y el ocultamiento de la información han estado presentes en la mayor parte de la historia de nuestro país. Efectivamente, la vida política en México se caracterizó durante largo tiempo por el advenimiento de gobiernos autoritarios y la constante lucha por el poder, por el derrocamiento de gobernantes y su sustitución por grupos opositores que, en mayor o menor medida, fortalecieron aún más la concentración del poder y el debilitamiento de los pocos mecanismos de control del mismo.

Si bien es cierto que existen ciertos antecedentes legales e inclusive constitucionales que impusieron algunas obligaciones a las cúpulas gobernantes del país, también es cierto que el conocimiento del ejercicio de las cuentas públicas no estaba destinado a los ciudadanos, no había una deber inherente del gobierno a transparentar el ejercicio de sus funciones y mucho menos de dar cuentas claras sobre sus gestiones a los gobernados.

⁹⁷ FERREIRA RUBIO, Delia M, "Financiamiento Político: rendición de cuentas y divulgación", en ZOVATO, Daniel et al (Editores), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Costa Rica, OEA, IDEA, 2004, pp. 77-79.

Así, si se hace un breve análisis retrospectivo del Estado mexicano, se puede concluir que a partir de la conquista Española hasta bien entrada la época moderna, la sociedad mexicana estaba inmersa en la búsqueda por la institucionalización del poder mas no por la apertura de éste. De esta forma, la falta de una cultura pública, de una moral social y de bases constitucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas, dieron como resultado un largo periodo de oscurantismo en el manejo de la vida política del país.

Es más, aún el día de hoy, es triste reconocer que dentro de nuestro texto constitucional no existen disposiciones que hagan referencia expresa a estos mecanismos de control, sin embargo, no debemos olvidar que “el deber genérico de actuar con transparencia se encuentra en la raíz de nuestro sistema democrático republicano y es que no cabe duda que la transparencia es un principio que deriva de la forma republicana de gobierno.”⁹⁸

Por lo mismo, el estudio reciente de diversas legislaciones internacionales ha suscitado, en el ánimo del legislador mexicano, la concientización en torno a la necesidad de contar con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas efectivos, de instrumentos jurídicos en la materia que se encuentren sustentados por la Constitución Política de nuestro país.

Claramente se puede advertir que la legislación nacional, tanto secundaria como aquella de rango constitucional, han sido el fruto de múltiples reformas, algunas para bien y otras tantas para mal, sin embargo las reformas políticas de los años 1977 y 2000 fueron, sin temor a equivocarse, un acierto parlamentario ya que es a partir de estos esfuerzos que México comienza una nueva era de apertura en la esfera pública.

En este sentido y antes de empezar el análisis sistemático de cada uno de los artículos constitucionales que consagran las obligaciones a que aluden los dos conceptos multicitados, es prudente dar lectura al antecedente Internacional que dio lugar a la revolución cultural en materia de apertura y rendición gubernamental de la información, es decir, el artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, que a letra dice:

⁹⁸ ROCCA, María Elena, op. cit., pág. 84.

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Del estudio del artículo anteriormente citado, Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva sostienen que el Derecho a la información en sentido amplio debe ser entendido como una garantía fundamental que comprende tres elementos:

“a) El derecho a atraerse información: incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, escucha o se contempla.

b) El derecho a informar: incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

c) El derecho a ser informado: incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.”⁹⁹

Comencemos entonces con la reforma del año 1977, con la cual se logró la adición del último párrafo del artículo 6º constitucional, el cual prevé lo siguiente:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; **el derecho a la información será garantizado por el Estado.**”

La adición del último párrafo de presente artículo implica un nuevo enfoque de la democracia mexicana. Efectivamente, un nuevo concepto había aparecido, el derecho a la información, sin embargo, en un primer momento se abordó el tema únicamente desde una sola vertiente: la regulación de los medios masivos de

⁹⁹ CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, *Derechos humanos. Memoria del cuarto congreso nacional de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, tomo III, pp. 71-102.

comunicación y el uso equitativo de éstos por los partidos políticos. Es así que, ciertamente, se había alcanzado la implementación constitucional de este concepto pero no se había esclarecido su verdadera naturaleza y contenido, ya que más que un “derecho fundamental de las personas”, era considerado una “garantía social” equivalente a la “libertad de expresión”.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un primer esfuerzo por desentrañar el sentido de este precepto constitucional, señaló lo siguiente:

“El derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación.”¹⁰⁰

Posteriormente, la misma Corte de Justicia hizo un nuevo estudio respecto al mismo criterio y amplió sus alcances, al establecer que:

“El derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.”¹⁰¹

Entonces, “lo que introdujo la reforma de 1977 fue lo que la doctrina alemana ha denominado como un ‘derecho social fundamental’, en el sentido de que a la

¹⁰⁰ Tesis P.LXVII/2000, de rubro “DERECHO A LA INFORMACIÓN”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 2a. Sala, Tomo XI, abril de 2000, p. 72.

¹⁰¹ Tesis P.XLV/2000, de rubro “DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 2a. Sala, Tomo XI, abril de 2000, pág. 72.

libertad negativa que suponen las libertades fundamentales, se suma la acción positiva por parte del Estado, con el propósito de ampliar el margen de acción de los ciudadanos y permitir un ejercicio más amplio de las libertades de 'buscar', 'recibir' o 'difundir' informaciones y opiniones."¹⁰²

Desde esta perspectiva, la interpretación de la última parte del mandato constitucional en cuestión sugiere las siguientes consideraciones: i) el derecho a la información es un derecho que poseen todas las personas, ii) este mismo derecho supone el acceso de los individuos a toda aquella información que generen, obtengan o resguarden los órganos públicos así como todas aquellas entidades y sujetos privados que reciban financiamiento por parte del Estado, ejerzan actos de autoridad o lleven a cabo actividades que impliquen un impacto social, iii) a su vez, si los sujetos obligados tienen a su cargo garantizar a los ciudadanos el ejercicio de su derecho, entonces, se deberá entender que también tienen el deber correlativo de contar con los instrumentos idóneos para tal efecto.

La última situación que surge del análisis expuesto en el párrafo que antecede, será satisfecha, aunque no lo mencione nuestra Constitución, mediante dos mecanismos a saber: la transparencia y la rendición de cuentas; la primera de estas figuras jurídicas consistirá entonces, en actuar de forma abierta y responsable, de someter las decisiones de gobierno al escrutinio público o dicho de otra manera, de publicar sus gestiones y, la segunda, en que el agente esté facultado para vigilar al mandatario y este último se encuentre obligado a explicar y justificar el desempeño de sus funciones mediante información fidedigna, verdadera, imparcial y completa.

Siguiendo las premisas anteriormente citadas, se debe hacer énfasis en la siguiente cuestión: el artículo 6º constitucional, establece que es deber del Estado Mexicano garantizar a la población el ejercicio de su derecho a ser informado, sin embargo, no desarrolla los medios en que éste cumplirá con dicho mandato, por tal motivo, se puede señalar que uno de los aspectos más trascendentes de dicho precepto es haber sido la semilla que fincó los cimientos para la ulterior

¹⁰² LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, "Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria", en CARBONELL, Miguel et al, *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, IJ, 2002, pág. 478.

formulación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, legislación de la materia que desentrañaría el alcance y contenido de la transparencia mexicana.

Obviamente, se puede decir que dicha Ley no es reglamentaria del artículo 6 constitucional puesto que ésta no lo enuncia en ninguna parte de su cuerpo normativo, sin embargo, en palabras de Sergio López-Ayllón “el carácter reglamentario de una Ley no depende de una disposición expresa de ella, sino que es un atributo derivado de su contenido.”¹⁰³

De lo hasta aquí estudiado, se puede indicar lo siguiente: es notoria la escasa reglamentación constitucional respecto al derecho a la información y, obviamente, en ningún momento se hace referencia expresa de la transparencia y la rendición de cuentas. A pesar de haber logrado una incipiente transformación en el sistema político mexicano así como en los modelos económicos y políticos del país, existen todavía lagunas que deben ser reguladas. Sin embargo, con todo y los escasos avances de la materia a nivel constitucional y legislativo, ha comenzado un enriquecido debate interpretativo a nivel doctrinal que, aunado al estudio de instrumentos internacionales, poco a poco han ido germinando nuevas posturas en torno a las obligaciones informativas de las esferas públicas.

Por otro lado, existen datos que enuncian antecedentes de rendición de cuentas desde años remotos, como la Constitución de 1824, donde se facultaba al Congreso para revisar la cuenta pública, o la Constitución de 1857 que con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, “otorgó grandes poderes al Congreso para exigir cuentas al ejecutivo (lo que resultó un obstáculo para la gobernabilidad del país) y dispuso, por primera vez, la existencia constitucional de garantías individuales”¹⁰⁴, y la reforma del artículo 74 de la Constitución en el año de 1977, que expande las facultades de la Contaduría Mayor hasta un momento en que empezó a consolidarse como una institución fiscalizadora.

¹⁰³ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo federal”, en CONCHA CANTÚ, Hugo A., et al, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, IJ, USAID, Proyecto Atlatl, Innovación México, 2004, pág. 21.

¹⁰⁴ UGALDE, Luis Carlos, op. cit., pág. 49.

Sin embargo, se debe entender que estos fueron los primeros pasos en la materia y todavía pasaría tiempo para perfeccionar los principios que definirían la rendición de cuentas política en México.

Posteriormente, para el año de 1995 el Ejecutivo envió una iniciativa al Congreso con el objeto de reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales. En esencia la exposición de motivos de dicho documento formulaba la necesidad de fortalecer el Estado democrático de derecho mediante el robustecimiento de los mecanismos de supervisión y control, promoviendo así “una reforma profunda de los órganos de control externo e interno de la gestión pública, atendiendo al equilibrio adecuado de los poderes de la Unión y dentro de los avances y transformaciones de los órganos de fiscalización en el mundo.”¹⁰⁵

Finalmente, mediante decreto publicado en 1999 se dio pie a la consolidación de la reforma del año 2000, con la que se fortalecieron los mecanismos de control de la gestión pública toda vez que, es a través de ésta, que nace el máximo órgano fiscalizador del país, es decir, la Auditoría Superior de la Federación. De esta manera, se puede notar un avance legislativo en la rendición de cuentas mediante la cita de las bases más importantes en que se sustenta dicha institución. Dichas bases son las siguientes:

- “Autonomía técnica y legislativa.
- El informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal adquiere carácter público, una vez que se entrega a la Cámara de Diputados.
- Se le faculta para fincar responsabilidades directamente.
- Se precisa en la Constitución que los órganos autónomos pueden ser fiscalizados por la nueva entidad y los estados y municipios, en lo que respecta a los recursos federales.
- Se privilegia la realización de auditorías de desempeño.”¹⁰⁶

¹⁰⁵ MANJARREZ RIVERA, Jorge, op. cit., pág. 199.

¹⁰⁶ Idem, pág. 201.

Otro de los artículos de la Constitución Política Mexicana que merece atención, es el numeral 8º del mismo ordenamiento, ya que es a partir de éste que se tutela el derecho de todo ciudadano de solicitar información a los órganos públicos y demás sujetos obligados, y consecuentemente, a recibir respuesta de la misma. “Es decir, ante el derecho de petición debe existir siempre una respuesta clara, que deberá ser expedita y pronta, en el mismo sentido que se hace la solicitud del ciudadano.”¹⁰⁷

Con base en estos criterios, se puede dilucidar que todo ciudadano tiene el derecho a exigir que los funcionarios públicos den respuesta a sus solicitudes de información, pero además, si los gobiernos actúan en un marco de transparencia, los ciudadanos pueden acercarse a las instituciones y discernir el alcance de su derecho, con el objeto de pedir de forma más precisa la información pública que sea de su interés, de saber lo que hacen sus representantes, las decisiones que se están tomando, la información sobre el desempeño de sus funciones y en consecuencia, los resultados de las mismas.

“El derecho de petición se ha entendido tradicionalmente de dos distintas maneras: a) como un derecho fundamental de participación política, en tanto que permite a los particulares trasladar a las autoridades sus inquietudes, quejas, sugerencias y requerimientos en cualquier materia o asunto, y b) como una forma específica de libertad de expresión, en tanto que permite también expresarse frente a las autoridades.”¹⁰⁸

En otras palabras, mediante el derecho de petición, la ciudadanía puede profesar su derecho de acceso a la información y lograr así un Estado más transparente y una esfera pública que se encuentre obligada a rendir cuentas de sus actos, en un marco de responsabilidad. Además, si se interpreta el derecho ciudadano de petición en sentido inverso, los órganos de Estado se encontrarán obligados a

¹⁰⁷ CARRERA LUGO, Laura, “Transparencia, Derechos y Ciudadanía”, en ESCOBEDO, Juan Francisco et al (Coordinadores), *Comunicación y Transparencia de los Poderes del Estado*, México, Universidad Iberoamericana A.C., 2003, pág. 84.

¹⁰⁸ CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Serie Doctrina Jurídica, número 185, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, primera edición, 2004, p. 261.

poner a disposición de los solicitantes toda aquella información (no reservada o confidencial) que les requieran.

Finalmente, el artículo 134 de nuestra carta magna, señala lo siguiente:

Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, **se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para satisfacer los objetivos a que estén destinados.**

(...)

Efectivamente, el manejo de los recursos públicos siempre ha sido uno de los de los puntos más criticados y controvertidos de los gobiernos, por tal motivo, es indispensable que el dinero sea manejado correctamente y con la probidad necesaria, ya que su fin es buscar el desarrollo social integral, no la satisfacción de intereses particulares. Puestas así las cosas, los ciudadanos tienen el derecho de conocer el origen del dinero, cómo se ha ejercido el presupuesto público, en qué se ha invertido y cuáles han sido los resultados de su administración. De esta forma, la transparencia presupuestaria puede ser entendida como “el hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometido en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general.”¹⁰⁹

El dinero proveniente del erario público es la manifestación de las contribuciones que los particulares otorgan al Estado en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, es precisamente por esta razón, que todos los ciudadanos tienen el derecho inherente a saber el destino que le están dando los órganos públicos y privados que tengan facultades para hacerlo.

Así, si el régimen presupuestario estatal se encuentra bajo un constante monitoreo ciudadano e institucional las posibilidades de un manejo discrecional, arbitrario e ilícito del mismo disminuyen, puesto que los sujetos obligados estarán forzados a rendir cuentas claras donde demuestren que la información que ha sido puesta a disposición de los gobernados concuerda con los hechos realizados, y en caso de

¹⁰⁹ HOFBAUER, Helena y CEPEDA, Juan Antonio, “Transparencia y rendición de cuentas”, en MERINO, Mauricio et al (Colaboradores), *Transparencia: libros, autores e ideas*, op. cit., pág. 39.

no ser así, ser sancionados. Precisamente por este motivo, “este tipo de información y su análisis revelan el grado de eficiencia y eficacia del gasto público, a la vez de contribuir a la identificación de posibles casos de corrupción y de usurpación de funciones.”¹¹⁰

II.5.- Principios que rigen la transparencia y la rendición de cuentas.

Otro de los aspectos fundamentales para construir una teoría cognoscitiva de cualquier tema es la especificación de los principios que sustentan esa rama del conocimiento. Cabe resaltar que si la transparencia y la rendición de cuentas persiguen fortalecer el vínculo Estado-sociedad, entonces requerirán de ciertas características o atributos que les permitan lograr dicho propósito.

Con base en estos criterios, Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda sostienen que la transparencia gubernamental no implica únicamente la publicación de documentos, sino que la información que da cuerpo a los mismos debe tener ciertos atributos:

- 1) La información debe ser de calidad, entendiendo ésta como cierta, clara y oportuna.
- 2) La información debe ser congruente. Considerando la conexión y finalidad que existe entre la información y la rendición de cuentas, la congruencia permite que todo lo que el gobierno publique sea posible cotejarlo con otra información relacionada.
- 3) Para la transparencia del quehacer público gubernamental, la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable.¹¹¹

En este mismo orden de ideas, Daniel Kaufman sostiene que la transparencia debe tener ciertas propiedades y que en cierta medida pueden ser consideradas como principios rectores de su ejercicio:

- Fácil acceso a la información (incluyendo oportunidad y no discriminación).
- Comprensiva (asegurándose de que los temas clave no queden fuera).

¹¹⁰ HOFBAUER, Helena y CEPEDA, Juan Antonio, op. cit., pág. 39.

¹¹¹ Idem., pág. 38.

- Relevancia (evitar la información suplerfua y el sobre flujo de información).
- Calidad y confiabilidad (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en los mercados para los inversionistas).

De esta manera, se puede afirmar que a pesar de que la transparencia es deseable, es raro que los gobiernos por sí mismos induzcan niveles socialmente esperados de transparencia, debido, en parte, a las ganancias generadas por la no apertura de la información. Además, alguna información clave relacionada con la transparencia sólo puede surgir de instituciones del gobierno, tales como las estadísticas económicas y financieras, consecuentemente, hay un papel para una promoción preactiva de un flujo transparente de información relevante desde estas instituciones.¹¹²

Ahora bien, para efectos del presente trabajo, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en México, es decir, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución del expediente Zarate Vite, estableció ciertos principios que rigen a la transparencia:¹¹³

a) Principio de máxima revelación: atiende a la presunción de que toda información que se encuentre en manos de los órganos públicos deberá ser revelada y dicha presunción solamente puede ser excusada en situaciones muy restringidas. La 'información' incluye todos los registros en poder de los órganos públicos, con absoluta independencia de la forma en que éstos sean archivados (documentos, cintas magnéticas, registros electrónicos, etc.), de su origen (independientemente que haya sido producido por el órgano público en cuestión o por otro diverso) y de la fecha de producción.

En este sentido, todo ciudadano tiene el derecho a recibir información sin la necesidad de demostrar un interés jurídico que lo justifique y, por consiguiente, los órganos públicos tienen a su cargo ponerla a su disposición, siempre y cuando,

¹¹² KAUFMAN, Daniel, *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance*, World Bank, Background Paper for Qinghua University-Carnegie Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies, Beijing, April 11-12th, 2002, pág. 5.

¹¹³ Véase el expediente SUP-JDC-041/2004, de fecha 25 de junio de 2004, pp. 50-54.

dicha información no sea objeto de excepción, pero de ser así, la autoridad deberá justificar dicha situación.

b) Principio de obligación de publicación: indica el deber de los órganos públicos de publicar toda aquella información que generen durante su gestión. Entonces, el acceso a los documentos públicos no significa únicamente que los sujetos obligados conozcan de las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos sino que divulguen la misma, que la coloquen a disposición de cualquier persona.

c) Principio de ámbito limitado de las excepciones: lo cual significa que el régimen de excepciones de acceso a documentos y demás información generada o que tengan en su poder los órganos públicos sean precisadas claramente y que exista una definida restricción en los criterios de clasificación y reserva, es decir, toda solicitud de información promovida por los ciudadanos deberá ser atendida y satisfecha cabalmente y únicamente se podrá negar el acceso a aquella información que se encuadre en los supuestos de excepciones previamente establecidos en la Ley y cuya divulgación generara un menoscabo a intereses superiores de la nación, de la vida económica del Estado mexicano o a los particulares.

d) Principio de gratuidad y mínima formalidad: ya que el acceso a la información es un eje fundamental para que los ciudadanos participen en la vida nacional, es necesario que los gobernados ejerzan su derecho y que los órganos de gobierno garanticen que los primeros puedan practicarlo.

En este sentido, si el acceso a la información pública gubernamental debe ser reforzado por los mecanismos de transparencia, es innegable que el derecho a ser informado no puede ser limitado mediante la imposición de precios para su acceso ni se requerirá de mayores formalidades que la presentación de una solicitud por escrito y la identificación del requirente.

e) Principio de facilidad de acceso: Todos los órganos públicos estarán obligados a establecer sistemas internos abiertos y accesibles para garantizar el derecho del público a recibir información. Por este motivo, será preciso que todo ente público cuente con órganos designados que se encarguen de recibir, tramitar y subsanar

las deficiencias de las solicitudes que se le presenten, además de garantizar el cumplimiento de la norma.

f) Principio de procedencia de la revelación de información: El régimen de excepciones a la Ley de acceso a información es de estricto derecho y no posibilita que otras leyes lo amplíen. En particular, las leyes sobre secreto no deben disponer la legalidad de la divulgación de información por parte de funcionarios públicos cuando la Ley sobre libertad de información requiere que esa información se revele.

Para efectos de lograr una verdadera eficacia de la Ley es imperativo que las demás disposiciones legislativas de la materia sean congruentes con la primera, así, todos aquellos cuerpos normativos que presenten divergencias respecto del principio de máxima revelación deberán ser modificadas o derogadas.

g) Principio de protección de los ciudadanos que denuncian conductas ilícitas en la actividad pública: lo cual se traduce en que no existan disposiciones legales que verifiquen la imposición de sanciones a los ciudadanos que han hecho pública información obtenida que revele actos ilícitos de algún funcionario público.

En cuanto a la rendición de cuentas, Jorge Manjarrez Rivera opina que “para que un organismo público o un funcionario esté en posibilidades de rendir cuentas, son necesarios los principios siguientes:

- Contar con una estructura que garantice el desempeño adecuado de sus operaciones. Es decir, contar con los recursos tanto materiales, como institucionales y legales para lograr el objetivo que se busca mediante la rendición de cuentas.
- Definir claramente sus objetivos, metas y programas específicos: si se entiende que las partes confieren y aceptan derechos y responsabilidades, entonces, es menester puntualizar en qué van a consistir los actos y decisiones de los gobernantes, cuáles serán las metas y fines que pretenden conseguir y la forma en que cumplirán con los mismos.
- Registrar y proporcionar información oportuna y confiable: en el entendido de esa simbiosis, las partes delegantes cumplirán con su deber al

momento de requerir los informes a los órganos públicos y estos últimos, consecuentemente, deberán informar sobre el cumplimiento de sus responsabilidades o, por lo menos, poner a disposición de los ciudadanos de forma expedita y fidedigna la información sobre su desempeño. ”¹¹⁴

Pero para poder suscitar una verdadera obligación de rendición de cuentas, además de los principios que se enunciaron anteriormente, es indispensable contar con un marco constitucional y legal que norme la materia.

En efecto, no se puede hablar de democracias representativas modernas si no existen mecanismos de rendición de cuentas eficientes al interior de aparato estatal. Partiendo de esta premisa, la rendición de cuentas puede entenderse como un instrumento que sirve para controlar el poder y garantizar que los gobernantes cumplan con el mandato ciudadano con base en los siguientes principios: transparencia, honestidad, eficacia y eficiencia.

Por otro lado, existen estudiosos de la materia que consideran que los principios rectores de la rendición de cuentas pueden ser considerados desde diversos puntos de vista. Es así que Federico Cortés Cortés en su ensayo titulado *Reinventar la Rendición de Cuentas como Mecanismo de Consolidación Estatal y Combate a la Corrupción*, señala que los “principios que dan cuerpo a esta figura son de dos tipos: filosóficos y sociológicos.”¹¹⁵

Dentro de la primera categoría podemos ubicar:

- La delegación. Que traducido a la esfera pública significa investir de autoridad o confiar un mandato a un agente. Esta situación se explica en la medida que se comprenda la relación entre obligación-derecho, es decir, si no se ha delegado ninguna responsabilidad entonces tampoco se podrá exigir cuentas.

¹¹⁴ MANJARREZ RIVERA, Jorge, op. cit., pág. 45.

¹¹⁵ CORTÉS CORTÉS, Federico, *Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción*, ASF, Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, México, 2002, pp. 11-24.

- El principio de representación y la capacidad de los individuos de revocar el mandato si no se cumple con el mismo. Si se lee con calma el presente enunciado se podrá advertir que este principio se encuentra íntimamente relacionado con el primero ya que en un primer momento nacen deberes y derechos, pero, posteriormente ese encargo será realizado en nombre de el interés de quienes lo otorgaron y en caso de incumplimiento, los mandantes podrán revocar la autoridad conferida.
- La obligación de hacer publicidad de las decisiones y acciones gubernamentales, ya que es a partir del conocimiento de estas acciones que los ciudadanos se encuentran en posibilidades de opinar y manifestar sus demandas respecto del manejo de las políticas públicas.
- El derecho al sufragio. Todo gobierno republicano debe contar con mecanismos de control externo. Ciertamente, esta postura indica que los comicios son ventajosos en la medida que no son tan frecuentes como para limitar el ejercicio del poder político, ni tan distanciados como para provocar el abuso del poder. Además, el sufragio ciudadano se erige como una medida correctiva o compensativa, o en otras palabras, si las acciones de los órganos públicos electos se han apegado a los intereses de sus representados serán las recompensas y, si no, serán sancionados mediante la ausencia del voto popular.

Dentro de la segunda categoría los principios de la rendición de cuentas son:

- Principio de separación plena. “Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino se (les remunera) en especie o en dinero.”¹¹⁶ En pocas palabras, están sujetos a rendición de cuentas.

¹¹⁶ WEBER, Max, citado por CORTÉS CORTÉS, Federico, Idem., pág. 175.

- Sujeción al orden legal impersonal. Ya que todos los ciudadanos, incluyendo a aquellas personas que detentan el poder político y la burocracia, deben sujetar sus acciones y decisiones al orden legal.
- La rendición de cuentas sólo puede existir en un sistema democrático, porque la naturaleza de este concepto es ser un control 'externo'; entonces, si se presentase al interior de un régimen autoritario este tipo de mecanismos, serían limitados por los abusos de poder, ya que la información sería revelada solamente hacia arriba, es decir, solamente el soberano conocería de los asuntos públicos y la ciudadanía no sería enterada de el estado de la administración pública ni de la distribución del poder gubernamental.¹¹⁷

Siguiendo estas premisas, la rendición de cuentas no debe convertirse en un simple almacenamiento y archivo de expedientes ya que si es en sí una herramienta que fortalece la transparencia, "los parámetros de regulación deben ponderar aspectos como la relevancia de la información, la oportunidad de su presentación, la uniformidad de los datos aportados y la facilidad de acceso a la información."¹¹⁸

II.6.- Principios de transparencia y rendición de cuentas aplicables a los partidos políticos.

Ahora corresponde esclarecer si aquellos principios que se enunciaron en el punto anterior pueden ser llevados a la vida interna de esas entidades de interés público conocidas como partidos políticos. Comencemos entonces la exposición total enunciando los principios de transparencia y de rendición de cuentas que deben ser considerados para lograr un verdadero control al interior de estas entidades de interés público.

Como bien se sabe, la vida interna de los partidos políticos ésta compuesta por complejas interrelaciones y si éstas no son reguladas por mecanismos adecuados

¹¹⁷ Id., pp. 12-22.

¹¹⁸ FERREIRA RUBIO, Delia, op. cit., pág. 82.

de control, lo que en principio germinó con motivos representativos se convertirá en la satisfacción de intereses particulares.

A la luz de estos pensamientos, uno de los primeros principios a tratar es el de máxima revelación, el cual deja de manifiesto que dada la naturaleza jurídica de este tipo de entidades, considerando que cuentan con prerrogativas y que cargan con diversas obligaciones, toda la información que generen o tengan en su poder es pública y es precisamente por este motivo que deberá ser revelada a la sociedad. Los partidos políticos han de dar a conocer a los ciudadanos, como mínimo, aquella información básica de su funcionamiento, como es el caso del uso de recursos públicos y privados que reciban, los sueldos y prestaciones de sus dirigentes, la integración o renovación de sus órganos directivos, etc..

Sin embargo, hay que destacar que la información partidista no debe ser puesta a disposición del ciudadano común únicamente, también es imperativo que los documentos que se formulen al interior de estas esferas políticas sean conocidas por sus propias filas, por sus mismos militantes porque, cómo se puede esperar que exista un marco de apertura real si sus propios miembros no están al tanto de las decisiones tomadas internamente.

Aceptando entonces la idea del control partidista por este tipo de instrumentos, también hay que señalar que "sí existen esferas legítimas de confidencialidad dentro de las cuales los políticos y funcionarios pueden (y en parte deben) deliberar y decidir a puertas cerradas, como es el caso de los datos personales que requieran del consentimiento de su titular para su difusión o los recursos de revisión que aún no hayan sido objeto de resolución por la autoridad administrativa o jurisdiccional de la materia, según sea el caso."¹¹⁹

Este último aspecto es conocido como el principio del ámbito limitado de excepciones. Claramente se puede advertir que el punto no es desnudar absolutamente a estas entidades de interés público, sino reducir las zonas ilegítimas que ocultan los políticos. Es decir, la regla será la apertura y la excepción serán los criterios de clasificación y reserva, pero por motivos elementales esas limitaciones de acceso no pueden durar toda la vida y deben ser

¹¹⁹ SCHEDLER, Andreas, op. cit., pág. 28.

establecidas por un sujeto distinto al propio partido ya que no se puede ser juez y parte, motivo por el cual dichas restricciones han de formularse con base en criterios imparciales y al interés general.

En efecto, gran parte de las obligaciones de transparencia implican abrirse al público; la ciudadanía ha manifestado un ávido interés por conocer el funcionamiento, manejo de recursos y organización de los partidos políticos, pero si se pretende potenciar el acceso a la información deben sumarse a estos supuestos los lineamientos planteados por el principio de publicidad. Este otro principio tutela “el derecho de toda persona a solicitar y recibir información sin estar obligado a acreditar algún interés particular.”¹²⁰

Pero si esa idea se analiza a *contrario sensu*, no se puede decir que los partidos políticos han cumplido cabalmente con su compromiso mediante la desaparición de la cortina de humo informativa sino que además supone de antemano que esa información sea puesta a disposición de los ciudadanos por diversos medios, aunque no medie solicitud alguna que la requiera. La evidencia política reciente revela que los partidos cada vez que son requeridos por los ciudadanos para abrirse al escrutinio público, no obstante le dan la vuelta a su obligación.

Así, la publicidad también toma un papel fundamental en la rendición de cuentas, ya que de qué sirve justificar hechos o decisiones a puertas cerradas. La realidad es que los actos partidistas se envisten de credibilidad confrontándolos con documentos que los expliquen detalladamente y la única forma de instaurar responsabilidades es mediante la discrepancia con los mismos.

En este sentido, se hace alusión a la responsabilidad de no mal informar a los ciudadanos, ya es hora de contar con mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que obliguen a los políticos a no manipular la información, a no ocultar documentos, a conducirse conforme a la Ley.

Es precisamente por estas razones que la información que se pone al alcance de los ciudadanos debe de llenar ciertas características. Efectivamente, la idea no es simplemente archivar y saturar a la población con documentos, datos y demás

¹²⁰ JUNCO ESTÉBAN, María Alicia, *El derecho a la información. De la penumbra a la transparencia*, primera edición, México, Porrúa, 2003, pág. 39.

registros que no expliquen nada, ya que lo que se busca es conseguir el voto informado y esto solamente se puede lograr si los sujetos obligados cumplen con su responsabilidad mediante información veraz, objetiva, fidedigna, congruente, completa, de fácil acceso y oportuna que haya sido registrada anteriormente.

Pero estos principios de certeza jurídica aún no parecen suficientes ante la realidad política nacional. Ante este panorama es importante destacar que el principio de gratuidad y mínima formalidad fortalece el ánimo ciudadano ya que al no existir trabas que los limiten, pueden acercarse con mayor facilidad a los partidos políticos y solicitarles la información que mejor les convenga. En otras palabras, no debe ponerse un precio al derecho de las personas ni mucho menos supeditarlos a excesivas formalidades que tienen como finalidad la no apertura de la información.

Hasta este punto ya son notorios algunos de los principios elementales que deben ser tomados en cuenta para conquistar mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas aceptables, pero no es suficiente. Si se intenta lograr una democracia de calidad, no es posible dejar a parte otros tantos elementos que van delimitando cada vez más todos los rubros informativos de los partidos políticos, por eso, los siguientes principios son imprescindibles si se es parte de una democracia representativa.

El principio de delegación supone la existencia de un pacto entre dos sujetos: el pueblo soberano que encomienda un encargo y los individuos que deben observar el mismo, es decir, los partidos políticos, pero de este vínculo surgen claramente derechos y obligaciones para las partes, motivo por el cual ya no se habla exclusivamente de un acuerdo, ya se ésta empezando a transitar en un campo más amplio de responsabilidades, ya se está haciendo referencia a la representación.

El principio de representación entiende que el poder que la ciudadanía ha otorgado no es un regalo ni un medio para lograr beneficios particulares, esa autoridad recibida ha sido conferida con un solo propósito: cumplir con las tareas que los ciudadanos han encomendado de buena voluntad a sus representantes políticos.

Ahora, la forma de poder consumir esto es a través de la previa planificación de los objetivos, metas y programas (el cómo, cuándo, porqué, quiénes, etc.) específicos con que piensan hacerlo, ya que esta simple omisión puede transformarse en serios problemas a futuro. Esto llevaría a la siguiente consideración: si los partidos políticos representan los intereses de la sociedad que los elige, entonces, la misma sociedad tendrá el derecho de exigirles cuentas de sus actos. Pero no termina ahí, los partidos, a su vez, tendrán que explicar su actuación mediante información detallada que será objeto de revisión.

Aunque a simple vista pareciera que sujetarse al constante monitoreo ciudadano no significa gran cosa, la realidad es otra ya que el principio de justificación es una de las vértebras más importantes en la rendición de cuentas puesto que a partir de un simple esclarecimiento se puede conocer el origen de muchas cosas.

Por otra parte, la única forma de que todo esto pueda darse es a partir de normas generales e impersonales que regulen, punto por punto, cada uno de los aspectos de la vida interna de los partidos políticos. En México, existen desde hace mucho tiempo disposiciones legales que regulan, tanto a nivel local como a nivel federal, el fenómeno partidista, pero lamentablemente, la realidad ha sobrepasado los textos legales. Por lo mismo, ha comenzado un álgido debate sobre la necesidad de formular una Ley Federal de partidos, como ya se ha hecho en gran parte de las democracias consolidadas europeas (véase el caso español y el Alemán).

Sin lugar a dudas sería conveniente, por no decir indispensable, la ulterior formulación de una "legislación que se consagre de forma exclusiva a regular la vida interna de los partidos y procure garantizar, en la medida de lo posible, un sistema fuerte y representativo."¹²¹

Pedro Aguirre Ramírez señala que una ley federal, moderna y eficaz de partidos políticos en México, debería observar, por lo menos, cinco grandes rubros, a saber: registro escalonado de partidos, regulación de las coaliciones y las candidaturas comunes, prevalecimiento de la democracia interna en estas

¹²¹ AGUIRRE RAMÍREZ, Pedro, "Hacia una Ley Federal de Partidos Políticos en México", en HERNÁNDEZ, María del Pilar et al (Coordinadora), *Partidos Políticos. Democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ, UNAM, 2002, pág. 4.

instituciones de interés público, estricta fiscalización del uso de recursos públicos, y cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en la enorme tarea de la difusión de la cultura democrática en nuestro país.”¹²²

Sin embargo, en tanto no se logre consumir dicha Ley, se requiere insertar en los textos legales existentes (tanto locales como federales) la reglamentación suficiente que obligue a los partidos políticos a transparentar sus acciones y rendir cuentas de sus decisiones. Sólo así, contando con los medios legales idóneos, es decir, siguiendo el principio de legalidad, se podrán entablar sanciones por todos aquellos actos o decisiones que hayan sido tomados en contra de la ley.

¹²² Idem.

CAPÍTULO III

La transparencia y la rendición de cuentas en la organización y funcionamiento de los partidos políticos en México.

III.1 ¿Existe la obligación de transparencia y rendición de cuentas para los partidos políticos?

Ya en el primer capítulo se dijo que los partidos políticos son los medios democráticos reconocidos por excelencia para que los ciudadanos accedan al poder. También se esclareció que son concebidos por nuestra Constitución como entidades de interés público. Sin embargo, actualmente los partidos han perdido credibilidad ante los electores, son considerados por la población como una de las instituciones mayormente afectadas por la corrupción, de hecho, según el barómetro global de la corrupción publicado por Transparencia Internacional en el 2004, dichas formaciones políticas recibieron del público la peor calificación en relación con los parámetros de corrupción.

Ante este panorama surge uno de los grandes problemas a tratar, ¿son los partidos políticos sujetos obligados a transparentar y rendir cuentas de sus actos? A simple vista se puede advertir que la tendencia actual, en gran parte de los países occidentales, está dirigida a regular las contiendas partidistas implementando este tipo de instrumentos, pero obviamente, los partidos han sido renuentes a la introducción de este tipo de figuras al interior de sus estructuras; incontables pretextos han formulado al respecto e inclusive han abogado por no afectar su derecho a la privacidad.

Pero eso no es todo, los actores políticos han manipulado de tal forma las legislaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas que no ha sido posible consumir una verdadera obligación partidista. Por este motivo los esfuerzos realizados en la materia han resultado en dos situaciones:

1) O no se ha conseguido formalizar obligaciones reales hacia estos grupos o; 2) En el mejor de los casos, se han logrado establecer algunas reglas de transparencia y rendición de cuentas pero manteniendo abiertas ciertas puertas para seguir cometiendo sus ilícitos al amparo de la Ley.

El caso mexicano es una de las pruebas vivientes de este tipo de problemas, es más, tan grande es la repulsión de los partidos políticos hacia estos mecanismos de control que el esfuerzo realizado por el "Grupo Oaxaca" no pudo consumir la obligación que tocaba a los partidos en la materia, por choques legislativos. Por ello, la salida más viable para ocultar dicha laguna se tradujo en argumentar que los partidos políticos solamente estarían obligados a informar mediante los documentos que le hicieran llegar al Instituto Federal Electoral.

Pero si tomamos en cuenta que: a) de estos entes políticos surgirán los próximos dirigentes del país; b) que representan un vínculo entre los ciudadanos y el Estado y; c) que disponen de dinero del Estado para cumplir con sus funciones de interés público, entonces, no hay que tomar a la ligera esta situación ya que a fin de cuentas las decisiones que se toman al interior de estos marcarán el camino de la vida política nacional.

Al respecto Jaime Cárdenas Gracia señala que los partidos tienen dos tipos de funciones, a saber: las de carácter social y las de índole institucional. Las primeras son "aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades."¹²³ Efectivamente, los partidos políticos son formaciones constituidas a partir de la estratificación de una diversidad de individuos que tienen intereses e ideologías comunes o similares al menos, y que en sí no deben buscar la satisfacción de intereses personales, todo lo contrario, tienen a su cargo promover la cultura democrática en la sociedad, representar intereses ciudadanos cada vez más variados y legitimar el sistema político mediante el fortalecimiento de sus instituciones y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes.¹²⁴

Pero además, al lado de esas funciones existen otras que "atienden más a la organización política que a lo social, son funciones institucionales, indispensables para la integración de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de derecho."¹²⁵

¹²³ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, op. cit., pág. 25.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Id., pág. 10.

En este sentido es posible indicar que para poder canalizar las necesidades de la sociedad, es menester de estos institutos políticos contar con un grupo (democráticamente designado) que los dirija, que procure estabilidad interna y cohesión entre sus integrantes. Si estas premisas se cumplen, será posible el advenimiento de elecciones confiables y participativas que darán como resultado la composición de los principales órganos de Estado, cuya finalidad básica será canalizar las necesidades de la sociedad que los elige.

Se tiene que tener muy presente que los partidos políticos no agotan su labor con la celebración del acto comicial, puesto que además tienen a su cargo otras funciones y objetivos claramente definidos y que además son considerados de interés público. Si bien es cierto que el interés de las personas en lo individual o de un grupo de ellas existe y es trascendente por las necesidades que busca satisfacer, es importante reflexionar también que no cualquier interés es susceptible de ser protegido legal o constitucionalmente, únicamente serán tutelados aquellos considerados como jurídicamente relevantes, como es el caso del interés público.

En este sentido, el interés público puede entenderse como la traducción jurídica del bien común, “como el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.¹²⁶ Es decir, contrario a las pretensiones de interés privado que buscan colmar necesidades concretas de determinados individuos y grupos sociales, la característica esencial del interés público radica en la obtención de beneficios para toda una colectividad.

Así, si uno de los aspectos más importantes para determinar quiénes deben quedar sujetos a este tipo de mecanismos es la esfera pública o privada donde se desenvuelven y los efectos que pueden producir al interior de éstas, entonces, los partidos políticos indudablemente deben abrirse al escrutinio ciudadano y rendir cuentas de sus actos.

¹²⁶ CARPIZO, Jorge et al (Coordinadores), *Diccionario Jurídico Mexicano*, segunda edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1988, pág. 1779.

En este orden de ideas, Ernesto Garzón Valdés sostiene que: “si lo íntimo es el reducto último de la personalidad; y la privacidad es el ámbito donde pueden imperar exclusivamente los deseos y preferencias individuales; entonces lo público se caracteriza por la libre accesibilidad de los comportamientos y decisiones de las personas en sociedad. Más aún, cuando ellas desempeñan algún cargo dotado de autoridad político jurídica, la publicidad de sus actos se convierte en un elemento esencial de todo Estado de derecho.”¹²⁷

Ahora bien, si los partidos políticos pretenden cumplir con sus funciones tanto sociales como institucionales es indispensable que cuenten con recursos suficientes. Indiscutiblemente el financiamiento cumple un papel importante en la vida de los partidos ya que es a partir de éste que se intenta lograr la participación de un mayor número de opciones democráticas, garantizar su permanencia, fomentar el desarrollo de sus actividades ordinarias y procurar una contienda electoral justa y equilibrada.

Sin embargo, esa finalidad básica que se le dio en un principio a los recursos (tanto públicos como privados) ha sido desviada, los partidos políticos han sucumbido ante las tentaciones que implica la posesión de fondos cada vez mayores; asegurar su permanencia en el poder. Mucho se ha dicho que el dinero no gana elecciones pero la realidad es que sí ayuda considerablemente y en muchos casos es determinantemente en la arena electoral y los partidos se han dado cuenta de esto y es precisamente por ese motivo que la corrupción, la compra de influencias, el enriquecimiento ilícito y la injerencia de poderes económicos al interior de estos institutos políticos han aumentado críticamente.

El punto no es eliminar las fuentes de ingresos que hacen posible la existencia de un sistema de partidos sano, sino reducir el margen de discrecionalidad con el que se otorgan y procurar que sean orientados a cumplir con los fines para los cuales han sido destinados. Así, “en materia de financiamiento de la política es más importante establecer mecanismos de transparencia del movimiento de fondos con los que se financian tanto las actividades ordinarias de los partidos

¹²⁷ GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, primera edición, México, IFAI, 2005, pp. 15-17.

como las campañas electorales, que establecer o reforzar restricciones y prohibiciones de difícil control.”¹²⁸

La libertad partidista consecuentemente significa poder actuar sin temor, pero no hay que confundirse. La verdad es que vivimos en una sociedad de masas y, como es sabido, los sujetos aseguran su anonimato al interior de las mismas, pero hay que señalar que “ningún espacio es absolutamente privado en el sentido de estar por completo, en todo momento y bajo todo punto de vista fuera del alcance de la autoridad pública,”¹²⁹ el derecho de una persona termina donde el empieza el de otra.

Obviamente este tipo de mecanismos no significan por sí mismas la eliminación de irregularidades en la vida política pero sí “aumentan los incentivos para mejorar la calidad democrática de los proceso de toma de decisiones, ya que aumenta los riesgos de detección de casos de influencia indebida o corrupción.”¹³⁰

III.2.- La transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el sistema jurídico federal.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

Esta Constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Como puede observarse el sistema jurídico mexicano, a nivel federal, está acomodado piramidalmente. Efectivamente, en la cima de la pirámide se encuentra la norma jurídica de mayor jerarquía, es decir, la Constitución; de ahí le siguen las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados

¹²⁸ FERREIRA RUBIO, Delia M., op. cit., pág. 78.

¹²⁹ ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *El derecho a la privacidad*, segunda edición, México, IFAI, 2004, pág. 9.

¹³⁰ FERREIRA RUBIO, Delia M., op. cit., pág. 79.

internacionales firmados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado; a continuación se encuentran los reglamentos, decretos y circulares y por último las normas jurídicas individualizadas.

Ahora, es importante cuestionarse si el orden normativo federal reglamenta de alguna forma las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos o, por el contrario, no existen disposiciones jurídicas a nivel federal que regulen dichos aspectos de la vida partidista.

Para tal efecto, sería conveniente iniciar el presente estudio con el análisis de nuestra Carta Magna. Sin embargo, tomando en cuenta que en el capítulo II del presente trabajo ya se han señalado las bases constitucionales que rigen la transparencia y la rendición de cuentas, únicamente serán señalados aspectos puntuales a nivel constitucional:

- La Constitución Política en ningún momento prevé expresamente reglas sobre transparencia o rendición de cuentas, no obstante, algunos de sus artículos sí hacen referencia a dichos mecanismos aunque sea indirectamente (véase capítulo II, punto II.2).
- La norma jurídica suprema reconoce la importancia de los partidos al dedicar un espacio considerable a su reglamentación y la verdad es que no puede ser de otra manera, es evidente que los partidos políticos juegan un papel vital en la vida política del país. El problema es que a pesar de contar con una regulación tan específica en la materia, la Constitución no prevé explícitamente obligaciones de transparencia y rendición de cuentas para estas entidades de interés público.
- Por su parte, es importante hacer mención de la reforma constitucional del año de 1977, ya que a partir de ese momento la vida del país dio un giro de 360 grados. Ciertamente, el cometido de dicha reforma fue diverso, por una parte sirvió para fortalecer los procesos democráticos del país e impulsar la participación de fuerzas políticas que habían estado al margen del sistema, pero además, sentó las bases del derecho a la información, con la adición

del último párrafo del artículo 6º constitucional, que a la letra establece: “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Sin embargo, este derecho no fue concebido como tal sino hasta la reforma del 2000, año en que el Pleno de la Suprema Corte lo consideró finalmente como una garantía individual. Así, el Estado asumía una doble obligación: garantizar que la información se encuentre al alcance de los ciudadanos y cuidar que ésta sea fidedigna y cierta. Entonces, si tomamos en cuenta que los partidos políticos conformarán los órganos de Estado, es de suponer que tendrán las mismas obligaciones antes de lograr dicho objetivo.

- Por otro lado, el mismo artículo 6º constitucional fue el detonante para la ulterior creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Así, aterrizamos en el segundo nivel jerárquico del marco normativo federal en materia de transparencia y rendición de cuentas. Efectivamente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene su antecedente más lejano en el año de 1977 con la llamada reforma política.¹³¹ El primer paso ya se había dado, ya existía la idea de derecho a la información en la escena nacional, pero ahora el problema era ¿Cómo legislar ese derecho?.

Así, para el año 2001, el Ejecutivo Federal realizó una iniciativa de Ley en materia de acceso a la información pública gubernamental, pero dicho documento de trabajo fue seriamente criticado, ya que únicamente reconocía como sujetos obligados a los órganos de la administración pública federal y a la Procuraduría General de la República.

Sin embargo, a pesar de las deficiencias técnicas y legales que tuvo ese primer proyecto, su verdadera importancia radicó en el hecho de haber dado lugar, durante el mismo año, a “distintos foros y consultas públicas, en los cuales se expusieron las más diversas opiniones sobre la ‘naturaleza’ y contenido de este

¹³¹ cfr. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, op. cit., pág. 2.

derecho, así como las supuestas 'ventajas' e 'inconvenientes de regularlo; incluso se prepararon varios proyectos de leyes en la materia."¹³²

Conforme avanzaban las negociaciones, un mayor número de organizaciones civiles, expertos de la materia (nacionales e internacionales), líderes de opinión y agrupaciones políticas se adherían al esfuerzo por perfeccionar el sentido que debía darse a la Ley.

Tomando en cuenta dicha situación, es importante destacar tres acontecimientos que, sin duda, fueron significativos en el desarrollo de la Ley:

- 1) La iniciativa de Ley presentada ante la Cámara de Diputados por el diputado Luis Miguel Barbosa. Esta iniciativa tenía como finalidad "regular el libre acceso a las fuentes oficiales de información de la administración pública centralizada y paraestatal y establecía el derecho de las personas de solicitar por escrito y recibir información 'suficiente, completa, veraz, adecuada y oportuna' sin que fuera necesario acreditar 'derechos subjetivos, interés legítimo o razones que motivaran el requerimiento'".¹³³
- 2) La participación de un buen número de organizaciones civiles en las negociaciones del anteproyecto de Ley, dentro de los cuales destaca el "Grupo Oaxaca". Indiscutiblemente, este grupo formado por académicos y periodistas, fue uno de los principales actores en las negociaciones de la Ley y representó un significativo canal de comunicación entre el gobierno y la sociedad civil.
- 3) La elaboración de varios proyectos de leyes en la materia a nivel local, adelantándose inclusive a los proyectos formulados por el Ejecutivo Federal.

Ahora bien, todos estos sucesos dieron lugar a una serie de decisiones que indudablemente iban tomando el camino correcto:¹³⁴

¹³² Idem, pág. 3.

¹³³ Id., pág. 11.

¹³⁴ Id., pp. 14-15.

- a) Incluir indirectamente a los partidos políticos y a las asociaciones políticas nacionales a través de los informes, auditorías y verificaciones que ordenara el Instituto Federal Electoral.
- b) Incluir también a las personas que recibieran recursos públicos mediante la obligación, para los organismos que entregaran recursos públicos, de hacer pública la información relativa a los montos y personas a quienes se los entregaran.

Las jornadas de trabajo seguían, se analizaban documentos y se unificaban propuestas, hasta que finalmente la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública procedió a elaborar una versión final del proyecto para someterlo a votación ante la Cámara de Diputados y, posteriormente, ante la Cámara de Senadores. Por su parte, el Pleno de la Cámara de Diputados, aprobó por unanimidad de votos, el proyecto de Ley; todo parecía caminar sin mayores complicaciones, sin embargo, al pasar el dictamen ante la Cámara de Senadores, surgió un hecho imprevisible: el Senador Antonio García Torres presentó una iniciativa de Ley de Datos Personales, motivo por el cual, se vio truncada la aprobación del proyecto de Ley en materia de transparencia.

Efectivamente, “el PRI condicionó la aprobación de la LAI con la aprobación previa de la Ley de Datos Personales. Ante la presión y el chantaje, hubo que ceder.”¹³⁵ Así, finalmente, el 30 de abril de 2002 la Ley fue aprobada unánimemente por el Senado de la República.

Han pasado más de veintiocho años desde 1977, ya contamos con una Ley que tiene dentro de sus objetivos transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas, pero la interrogante es si reconoce a los partidos políticos como sujetos obligados. Lamentablemente, la respuesta es no, la LAI en su artículo 3º, fracción XIV, señala que son sujetos obligados:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la administración pública federal y la Procuraduría General de la República;

¹³⁵ Id., pág. 25.

- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

Como puede observarse, el artículo en comento en ningún momento señala a los partidos políticos, pero en cambio, sí alude a los órganos constitucionales autónomos. Es incomprensible que en la LAI se indique como sujeto obligado al IFE y no así a los partidos políticos, sin embargo, de esta forma, aunque la Ley no lo indique, se obliga indirectamente a los partidos mediante la presentación de informes ante la autoridad administrativa electoral y por medio de las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización respecto de sus recursos.

El problema es que el contenido de los informes depende en mayor o menor medida de la buena fe y honestidad de los partidos y no hay que olvidar que a pesar de los significativos avances que ha tenido la fiscalización de los recursos en los últimos años, a fin de cuentas, la información relativa a los ingresos de los partidos es conocida por los ciudadanos hasta después del proceso de fiscalización.

La falta de una regulación jurídica adecuada no significa, en ningún momento, que los partidos no deban cumplir con la publicidad y justificación de sus actos. En este sentido, cabe señalar que a nivel estatal ha habido mayores avances en la introducción de obligaciones partidistas dentro de las leyes de acceso a la información. Ejemplos claros son el caso de Morelos y Tlaxcala. Así, la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos señala en su artículo 33 que es deber de los partidos políticos, hacer público, difundir y actualizar aspectos como:

- 1.- Estatutos, declaración de principios y documentos constitutivos que le dan sustento legal al ejercicio de sus funciones públicas.

- 2.- Estructura orgánica, nombramientos y funciones que realizan sus comités.
- 3.- Directorio de los dirigentes, miembros o personal administrativo que perciba un ingreso, el tabulador correspondiente, sueldos, salarios y remuneraciones mensuales por puesto, viáticos, viajes, gastos de representación y fotografía actualizada.
- 4.- Información contenida en los documentos que se produzcan en los procesos para suscribir contratos de todo tipo de actos privados relacionadas (sic) con la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios, en los que se utilicen recursos del estado.
- 5.- Inventario de los bienes muebles e inmuebles que se adquieran o hayan adquirido con recursos que deriven del financiamiento público del Estado.

Por su parte, la Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala, señala que los partidos políticos son sujetos obligados a garantizar y proporcionar información pública, y va más allá al establecer que sus informes sean publicados desde el momento en que sean recibidos por la autoridad competente.

Obviamente, tanto las leyes locales como las federales presentan deficiencias. Por esta razón, es necesario contar con mecanismos legales que solucionen, en lo posible, dichas lagunas. Así, el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que:

“...Los órganos constitucionales autónomos... establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta ley.”

En este sentido, el Instituto Federal Electoral formuló, en el 2005, un nuevo reglamento de transparencia y acceso a la información pública. Ciertamente, en términos generales sigue los criterios básicos establecidos en la LAI, como se puede advertir en su artículo 1º y 5º, respectivamente, sin embargo, introduce importantes avances en materia electoral y transparencia.

En efecto, en el artículo 1 se prevé que el reglamento tiene por objeto:

“Establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales para garantizar a toda persona el acceso a la información en posesión del Instituto Federal Electoral, de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.”

De la misma manera, en su artículo 5º, fracción XXIII, el reglamento indica que debe estar a disposición del público, sin necesidad de petición alguna:

Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, así como los resultados de las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, una vez concluido el procedimiento de fiscalización respectivo.

Hasta aquí, no hay grandes diferencias con respecto a los criterios establecidos por la LAI, a nivel reglamentario, tampoco existe un precepto legal que señale a los partidos políticos como sujetos obligados, por lo que la disposición de la información sigue sujeta a los informes presentados por los partidos y a los resultados de los procesos de fiscalización realizados por la autoridad. Sin embargo, tomando en cuenta estos vacíos legales, el reglamento señala en su considerando número 19 que:

“en virtud de que la ciudadanía ha manifestado un interés permanente por conocer el funcionamiento, manejo de recursos y organización de los partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público, la presente reforma incluye un procedimiento para requerir diversa información a los partidos y agrupaciones políticas que no obre en los archivos del Instituto, a fin de potenciar el derecho de acceso a la información a favor de los solicitantes.”

Y sigue, en su considerando 20, al señalar lo siguiente:

“Los partidos políticos no son sujetos obligados conforme a la Ley de Transparencia porque ésta regula la actividad de órganos, entidades y dependencias que tienen el rango de autoridad. No obstante, los criterios del Tribunal han señalado que si bien los partidos no son sujetos obligados de la norma de modo estricto, su naturaleza les impone la obligación de informar debidamente a los ciudadanos respecto de su funcionamiento y el modo como manejan sus recursos.”

Así, por un lado se indica una obligación indirecta a los partidos derivada de su naturaleza jurídica y del hecho de recibir recursos públicos para la realización del encargo constitucional. Por otro lado, el reglamento instituye, en su artículo 28, un procedimiento que facilita la labor del IFE para requerir información a los partidos. En este sentido, cuando una persona presente ante el Instituto una solicitud de acceso sobre aspectos básicos del funcionamiento de cualquier partido y dicha información no se encuentre en los archivos de la autoridad, el IFE, en el marco de sus atribuciones, puede requerir la misma a los partidos. De esta manera, el procedimiento plantea dos aspectos importantes:

- a) Las reglas que debe seguir el Comité de Información para requerir información a los partidos y agrupaciones políticas cuando la solicitud ciudadana verse sobre el uso de recursos públicos y privados recibidos por el partido o la agrupación política, incluyendo los sueldos y prestaciones de sus dirigentes, la conformación de su estructura orgánica y sus órganos directivos y los procedimientos para su integración o renovación, o la integración de su padrón de militantes, y;
- b) las reglas que debe seguir el Comité en los casos que la solicitud verse sobre información distinta a la señalada en el párrafo 2 del artículo 28, y el partido o agrupación política determinen una negativa de información.

En lo que respecta al primer caso, se da un plazo de 15 días a los partidos para hacer entrega de la información solicitada o, en su defecto, para presentar ante el Comité de Información los argumentos que justifiquen la negativa de acceso. Pero, en todo caso, será el Comité quien en última instancia determinará la procedencia o improcedencia de la clasificación de la información.

En cuanto al segundo caso, cuando la información solicitada sea diversa a los supuestos establecidos por el artículo 28, párrafo 2, del reglamento de transparencia; no se encuentre en los archivos del Instituto y, además, el partido se niegue a entregarla por considerarla reservada o confidencial, entonces, el Comité queda facultado únicamente para notificar al solicitante la decisión del partido y las razones que la fundan y motivan.

Así, con el procedimiento previsto en el artículo 28 del reglamento se intenta potenciar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, pero sin pasar por alto los derechos de los partidos y agrupaciones políticas.

III.2.1 La transparencia y la rendición de cuentas del financiamiento de los partidos políticos.

El Estado mexicano ha tenido que recorrer un largo camino para conquistar la democracia. En este sentido, una de las acciones que han determinado la transición democrática nacional ha sido el fortalecimiento de los mecanismos de participación plural, es decir, garantizar el funcionamiento y permanencia de aquellas entidades de interés público que permiten a los ciudadanos acceder a los principales órganos de Estado y que articulan la voluntad ciudadana.

Alonso Lujambio señala que los esfuerzos realizados para afianzar a los partidos en la vida política nacional comprenden casi cuatro décadas y cinco etapas respectivamente:¹³⁶

El primer paso se ubica entre los años de 1962 y 1963 con la reforma del artículo 44 Bis de la Ley Electoral Federal. La novedad de esta disposición normativa radica en el hecho de haber reducido las obligaciones fiscales de los partidos mediante la exención del pago de impuestos relativos a sus ingresos privados. De esta manera, como puede observarse, la reforma en cuestión no estableció en sí un financiamiento directo en favor de los partidos, más bien, iniciaba la larga faena legal por la introducción de prerrogativas estatales que fortalecieran las capacidades económicas de éstos.

Para el año de 1973 una nueva reforma facilitaría la comunicación de los partidos con la sociedad mediante el subsidio estatal a los mismos en materia de franquicias postales y telegráficas y por medio del acceso a los medios electrónicos de comunicación. Si bien el uso de la radio y la televisión fue limitada a los períodos electorales, es importante destacar que esta tímida prerrogativa

¹³⁶ LUJAMBIO, Alonso, "México", en CARRILLO, Manuel et al (COORDINADORES), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, FCE, TRIFE, IFE, IFES, IDFA, ELECTIONS CANADA, ONU, MINISTERIO DEL INTERIOR DE ESPAÑA, México, 2003, pp. 369-381.

señalaría la importancia que a futuro tendrían los medios masivos de comunicación.

Como puede advertirse, hasta estos momentos los partidos políticos no estaban obligados a transparentar el manejo de sus recursos, ni mucho menos a rendir cuentas, estos mecanismos jurídicos tardarían todavía en presentarse y perfeccionarse.

El tercer momento tuvo lugar en el año de 1977 con el advenimiento de dos reformas, una de rango constitucional y otra de carácter legal. A partir de este momento, se establecía ya un financiamiento público directo para los partidos políticos. Así, el artículo 41 de la Constitución señalaría que los partidos políticos "... debían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del voto popular", mientras que, el artículo 48 de la Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales (LFOPE), del 30 de diciembre de 1977, serviría de fundamento para que la Secretaría de Gobernación ministrara recursos en efectivo a los partidos, independientemente de que tal distribución no estuviera sujeta a cuantificación o periodicidad alguna, ni menos aún a un método de control o de rendición de cuentas.

Pero además del financiamiento en efectivo instaurado a raíz de las reformas del año en comento, otras prerrogativas fueron añadidas al catálogo de los partidos, como el uso permanente de los medios de comunicación social y su incremento en periodos electorales y el suministro de papel para sus publicaciones, así como un mínimo de carteles y folletos durante las campañas electorales.

La cuarta etapa se dio en 1987, con el establecimiento de un financiamiento público con reglas de distribución. Esto es, con la reforma electoral del año 1987, el Código Federal Electoral establecía en su artículo 61 una fórmula para calcular el monto total del financiamiento público asignable a los partidos políticos, un mecanismo de distribución y una calendarización para la entrega de ministraciones.

Por otro lado, el mismo artículo 61, en su fracción VIII, señaló que: "...los partidos políticos justificarían anualmente el empleo del financiamiento público ante la Comisión Federal Electoral". Los procesos de transparencia y de rendición de

cuentas comenzaban a ver la luz, pero su efectividad fue truncada por lagunas legislativas; la autoridad nunca revisó los informes que le entregaron, ni mucho menos sancionó conductas indebidas, por lo que no quedaron registros sobre el cumplimiento o incumplimiento por parte de los partidos.

Es apreciable que la reforma de 1987 estuvo plagada de claroscuros, por ejemplo, se implementaron mecanismos de certeza jurídica al señalarse que únicamente los partidos que obtuvieran al menos el 1.5 de la votación nacional tendrían derecho al financiamiento público directo, sin embargo, la Comisión Federal Electoral, en ese momento dominada por un partido, podía determinar la asignación del financiamiento conforme a dos principios: de mayoría o de representación proporcional, transformando así la certeza lograda en arbitrariedad. Finalmente, se cierra el ciclo con las reformas que iniciaron en 1989 y que culminaron en el año 2000, con un proceso que Alonso Lujambio denomina “la transparencia y equidad en las finanzas de los partidos políticos”.

- “Es verdad que El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 no introdujo ninguna disposición relativa al financiamiento privado ni a la fiscalización de la totalidad de los recursos de los partidos políticos”¹³⁷, pero tuvo otras virtudes en materia de financiamiento. En este sentido, es posible ubicar cuatro cambios sustantivos:
 - 1) Empieza a repartirse el dinero público de forma más equitativa puesto que el 90% de los recursos serían distribuidos de acuerdo al número de votos obtenidos por los partidos legalmente reconocidos y el otro 10%, sería repartido equitativamente entre todos los partidos;
 - 2) Se establece que cada partido tendría derecho anualmente al equivalente del 50% del ingreso anual neto de sus diputados y senadores;

¹³⁷ LUJAMBIO, Alonso, op. cit., pp. 369-381.

3) Reembolsar a los partidos el 50% de los gastos realizados por concepto de actividades específicas (educación y capacitación, investigaciones y labores editoriales), y

4) Se especificaron reglas para la contratación de espacios en la radio y en la televisión.

- Por su parte, el año de 1994 presenta importantes avances en materia de financiamiento y control. Por disposición constitucional, se indicó que las reglas de financiamiento de los partidos así como sus campañas se regirían por lo dispuesto en la ley. De esta forma, la legislación secundaria dispuso prohibiciones a ciertos sujetos para realizar aportaciones o donaciones a los partidos, en dinero o en especie, estableció límites a las cuotas de los simpatizantes y, prohibió aportaciones de personas morales y las aportaciones anónimas.

Otro punto importante fue el control financiero al que los partidos fueron sometidos, porque es a partir de este momento que estas entidades de interés público tuvieron que probar, por vez primera, su honestidad, puesto que se les obligó a instaurar un órgano interno de finanzas, así como a entregar informes anuales de ingresos y egresos y otros tantos de los topes máximos de campaña. Aunado a lo anterior, se formó una Comisión de Consejeros del IFE encargada de recibir, auditar y dictaminar los informes presentados por los partidos y elaborar propuestas al Consejo General sobre disposiciones reglamentarias encaminadas a mejorar la contabilidad y conducción del dinero partidista.

La reforma de 1994 concluye con el derecho exclusivo de los partidos para contratar espacios televisivos y de radiodifusión para transmitir sus mensajes de campaña. La finalidad de dicha prerrogativa fue evitar las compras ilegales de tiempos y contar con instrumentos que permitieran ubicar irregularidades.

- Indudablemente, todas las innovaciones que han sido enumeradas fueron piezas fundamentales para sentar las bases de la reforma de 1996, de la cual surge nuestro sistema vigente de financiamiento y fiscalización. Antes

que nada, lo primero que resalta a la vista fue la previsión constitucional de la preferencia del financiamiento público sobre el privado (artículo 41). Este simple hecho, tiene dos ventajas: 1) favorecer una contienda más equilibrada y limitar el ingreso ilegal de recursos. Pero adicionalmente, se fortaleció dicha situación a través del aumento total de los ingresos públicos y la reducción de los recursos privados, y se delimitaron los topes máximos de gastos de campaña.

Finalmente, la reforma de 1996 hizo permanente a la Comisión de Consejeros encargada de fiscalizar las finanzas partidarias y, a su vez, la dotó de una serie de atribuciones tendientes a solicitar a los partidos en cualquier momento, informes respecto de sus ingresos y egresos, y practicar auditorías más allá de las estrictamente anuales o las practicadas con motivo de las campañas electorales.

Siguiendo estas ideas, en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, se establece que:

La ley garantizara que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Entonces, el financiamiento de los partidos políticos “consiste en el conjunto de recursos económicos *con que éstos cuentan* para el cumplimiento de los fines previstos en el ordenamiento jurídico”.¹³⁸ Ahora, el financiamiento de la política puede tomar cualquiera de las siguientes formas: público, privado o mixto, sin embargo, el sistema jurídico mexicano se adhiere a esta última modalidad y, como se dijo, da preferencia al financiamiento público sobre el privado. En este sentido,

¹³⁸ MUÑOZ, Hugo Alfonso, “Financiamiento de los Partidos Políticos”, en *Diccionario Electoral*, tomo I, UNAM, IJ, TRIFE, IFE, México, 2003, p. 570 (las cursivas son mías).

independientemente del origen del dinero, es indispensable que los fondos partidistas se sujeten a los siguientes principios:

- 1) La publicidad en la contabilidad y en el origen de los fondos de los partidos, ya que si se cuenta con mecanismos de transparencia que clarifiquen y hagan del conocimiento ciudadano el manejo de esos fondos, será más fácil determinar las repercusiones que tendrán en la arena electoral.
- 2) La austeridad en los gastos, con campañas cortas y concientes, que propicien contiendas equilibradas sin derroches innecesarios.
- 3) Controles eficientes, tanto internos como externos, que garanticen un equilibrio entre ingresos suficientes y gastos razonables y, a su vez, que ambos sean fácilmente comprobables.
- 4) Los derechos de los afiliados a conocer los ingresos y los egresos de sus partidos y los instrumentos internos que hacen posible esta situación.
- 5) La legalidad del ingreso y del gasto, de tal suerte que el origen, contenido y destino de esos recursos sea justificado mediante mecanismos de transparencia y publicidad.
- 6) El respeto a la igualdad y a la proporcionalidad del financiamiento entre las distintas fuerzas que participan en el proceso electoral. En otras palabras, tienen el mismo derecho a recibir financiamiento tanto los partidos de nueva creación como aquellos que ya han participado en elecciones previas.

La adopción de estos principios responde a una necesidad democrática; contar con controles que garanticen, de alguna manera, la transparencia y la rendición de cuentas. Desafortunadamente, ni el financiamiento público ni el financiamiento privado aseguran de forma absoluta que el origen, contenido y destino de los recursos partidistas se apeguen a los estándares de legalidad y publicidad necesarios.

Por este motivo, la doctrina ha desarrollado tres cuestionamientos básicos en materia de financiamiento político: 1) ¿debe prevalecer el financiamiento público sobre el privado?; 2) ¿las actividades partidarias deben ser sustentadas

prácticamente en su totalidad por recursos privados? o, 3) ¿debe desaparecer alguna de las dos vías de financiamiento?. Es difícil dar respuesta a estas preguntas, lo mejor sería encontrar un justo medio, pero la realidad es que las necesidades de cada país son diferentes; entonces, no existe una solución universal. Sin embargo, con el objeto de disipar el mayor número de dudas, es conveniente conocer las virtudes y dificultades que cada sistema de financiamiento representa.

El beneficio que supone el financiamiento público puede dividirse en cuatro vertientes: “transparentar el origen de los recursos, garantizar la independencia de los partidos, contar con condiciones adecuadas de equidad en la competencia y evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento”.¹³⁹

Al respecto, el COFIPE prevé que el financiamiento público está constituido por aportaciones que el Estado otorga a los partidos, de forma directa o indirecta, para que éstos puedan desarrollar sus actividades ordinarias permanentes, sufragar gastos de campaña en periodos electorales y hacer frente a las llamadas actividades específicas.

La financiación estatal facilita la transparencia en el manejo del dinero, asegurando el uso adecuado del mismo. “El financiamiento público se otorga con la intención de lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas. La idea es que al tratarse de recursos de los contribuyentes, los principios de transparencia y control puedan estar garantizados de mejor manera”.¹⁴⁰ Si no existen dudas de quien ha otorgado dinero y cuánto es el monto del mismo, es más sencillo ejercer mecanismos de control que determinen el manejo de los recursos.

Ahora bien, como se dijo, el financiamiento público puede ser directo o indirecto: la primera de estas formas abarca los fondos públicos otorgados en cantidades líquidas; mientras que el financiamiento público indirecto consiste en subvenciones no monetarias que el Estado presta a los partidos con el objeto de reducir sus cargas pecuniarias, como son, el otorgamiento gratuito de espacios y tiempos en

¹³⁹ WOLDENBERG K, José, op. cit., p. 20.

¹⁴⁰ Idem, pág. 21.

los medios de comunicación, beneficios postales, la autorización para fijar propaganda en zonas públicas, etc..

Por estos y muchos otros motivos, los fondos estatales, cualquiera que sea la forma que tomen, no pueden ser otorgados discrecionalmente, deben estar sujetos a mecanismos de control; por eso, los partidos políticos deben satisfacer dos requisitos previos para tener derecho a dicho beneficio: conseguir el registro oficial ante el IFE y mantenerlo con la obtención mínima del 2% de la votación nacional.

La idea es procurar un nivel adecuado de competitividad en la arena electoral mediante oportunidades reales, no crear una fórmula predeterminada de ganadores y perdedores.¹⁴¹ Es importante que el Estado garantice un mínimo de recursos para que los partidos puedan cumplir con sus funciones de interés público, sobre todo en las democracias no consolidadas. “El desafío, en esta materia, consiste en crear los medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente, para permitir a los ciudadanos saber quién o qué está detrás de cada candidato o partido.”¹⁴²

Los defensores del financiamiento público han señalado que los partidos políticos, como organismos vitales de los sistemas de representación plural, deben ser nutridos con recursos públicos. Efectivamente, la ausencia de fondos estatales implicaría un riesgo para la independencia partidista puesto que su creciente necesidad económica los hace ser blancos fáciles de intereses particulares. Lo que se busca evitar es que ciertos grupos económicos, ideológicos o de poder, legales o ilegales, presionen a estos entes políticos en función de una necesidad financiera.

Así, el artículo 49 del COFIPE, en su párrafo 2 prevé que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

¹⁴¹ Id., pág. 21.

¹⁴² FERREIRA RUBIO, Delia M, *op. cit.*, pág. 78.

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Indudablemente, el financiamiento público facilita la fiscalización de los recursos, pues permite establecer reglas específicas de control, pero el problema, según los defensores del financiamiento privado, es que las subvenciones estatales pueden estatizar la vida partidaria. En este sentido, se sostiene que si los partidos políticos no son animados a obtener recursos del entramado social que les ha dado vida es probable que éstos se alejen cada vez más del mismo y creen una dependencia estatal. Por este motivo, es necesario que exista un régimen de financiamiento privado que en conjunto con las subvenciones públicas den como resultado un modelo más democrático de partidos políticos.

“La democracia pierde su sentido si los partidos no son agentes, nacidos y sustentados socialmente; pierde su sentido si son instituciones mantenidas por el Estado *necesariamente*, de modo que sin tal apoyo, ficticio entonces, desaparecieran tales partidos porque la sociedad no quiere hacerse cargo de mantenerlos”.¹⁴³ Al respecto, el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el financiamiento privado tendrá las siguientes modalidades:

¹⁴³ GONZÁLEZ-VARAS, Santiago, *La financiación de los Partidos Políticos*, Madrid, Dykinson, S.L., 1995, pág. 71.

1) Las cuotas de sus afiliados, que son las aportaciones que realizan los afiliados a favor del partido y que constituyen la fuente tradicional de que disponen estos para hacerse de recursos; sin embargo, la realidad actual es que los militantes cada vez realizan menos aportaciones y ya no representan la principal vía de recaudación partidaria. Por otra parte, la legislación electoral nacional ha dispuesto límites a estas aportaciones para evitar inequidades.

2) Las donaciones, las cuales implican un verdadero conflicto para la transparencia y la rendición de cuentas. Como en el caso anterior, la Ley de la materia dispone topes máximos para los donativos, motivo por el cual, aquellos que excedan ciertos montos deberán constar en títulos nominativos que indiquen el nombre del donante, nombre del partido y la cantidad que ha sido donada. Entonces, las donaciones anónimas están prohibidas por la legislación electoral; sin embargo, aquí es donde surge el problema, ya que diversos sujetos sugieren que la publicidad de las donaciones afecta indirectamente la secrecía del voto.

A pesar de esto, “la eliminación del anonimato en las donaciones a partidos y candidatos es un punto central en la lucha por la transparencia. Si los aportes son anónimos, la rendición de cuentas y su divulgación no será más que un formulismo contable, pero no aportará información útil desde el punto de vista del proceso democrático.”¹⁴⁴

3) El autofinanciamiento, que comprende los ingresos derivados de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, ventas de bienes y de propaganda utilitaria o cualquier otro similar.

4) El financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos; esta última vertiente presenta la bondad de que los partidos puedan disponer de recursos en casos urgentes, pero lamentablemente, “deja abierto el riesgo de que sean las preferencias de los bancos las que determinen qué partidos pueden echar mano de tal posibilidad. Asimismo, puede darse la contingencia de que los

¹⁴⁴ FERREIRA RUBIO, Delia M, op. cit., pág. 84.

recursos públicos se acaben trasladando a manos privadas sobre todo si los fondos de los contribuyentes se utilizan en la amortización de las deudas”.¹⁴⁵

Se puede advertir que el financiamiento privado es de más difícil control que el financiamiento público puesto que no es lo mismo, como se dijo anteriormente, conocer desde un inicio el origen y el monto que ha sido asignado para fines partidistas, que indagar; la legitimidad de los sujetos que han destinado recursos a los partidos; la legalidad de los ingresos que por vía privada ingresan a su patrimonio y la aplicación de los mismos. Además, el creciente costo electoral y la inminente importancia de los medios masivos de comunicación han ocasionado que los partidos políticos requieran cada vez de mayores cantidades de dinero, lo cual se ha traducido en una constante lucha por imponer reglas y buscar como evadirlas.

“Parece lógico y sobre todo necesario para la salud de la propia democracia la existencia de un cierto grado de financiación, tanto pública como privada, del quehacer político y electoral por ser estas actividades centrales para la perdurabilidad del sistema democrático. Sin embargo, desafortunada y frecuentemente, el financiamiento de los partidos y de sus campañas electorales es una de las causas principales de la corrupción política”.¹⁴⁶ Prueba de ello, han sido los escándalos de corrupción, narcofinanciamiento y tráfico de influencias que han tenido lugar en Bolivia, Colombia, Venezuela y México.

Entonces, no basta con indicar quién o qué, debe hacerse un reporte completo de todos los movimientos económicos que los partidos o los candidatos en lo individual realicen. La importancia de contar con información detallada de las finanzas públicas y privada permite mayor certeza a la autoridad y mejores resultados a los ciudadanos. La transparencia y la rendición de cuentas son una realidad en las democracias modernas, por lo que no puede concebirse un Estado democrático que no cuente con este tipo de mecanismos.

¹⁴⁵ WOLDENBERG K, José, op. cit., pág. 26.

¹⁴⁶ ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, en CARRILLO, Manuel et al (COORDINADORES), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, FCE, TRIFE, IFE, IFES, IDFA, ELECTIONS CANADA, ONU, MINISTERIO DEL INTERIOR DE ESPAÑA, México, 2003, pág. 38.

III.3.- La transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos en sus ordenamientos internos.

Son ocho los partidos políticos que cuentan con registro oficial ante el Instituto Federal Electoral. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 24 del COFIPE, uno de los requisitos para que las agrupaciones políticas nacionales puedan registrarse como partidos políticos es contar con tres documentos básicos: la declaración de principios, su programa de acción y los estatutos.

El primero de estos documentos comprende las bases ideológicas que identifican a un partido respecto de otros, pero además, define la forma en que éstos se conducirán ante la sociedad; el segundo documento es un proyecto que establece los objetivos políticos, sociales y económicos que cada partido propone enfrentar en caso de acceder a cargos de elección popular y, finalmente, el tercero de estos documentos es el cuerpo normativo que los partidos formulan para regular su organización, estructura y, en general, todos los aspectos de su vida interna.

En este sentido, el artículo 25 del COFIPE prevé que la declaración de principios deberá contener por lo menos:

- La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
- Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;
- La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que el propio código prohíbe financiar a los partidos políticos; y

- La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por vía democrática.

Por su parte, el artículo 26 del COFIPE dispone que la plataforma electoral determinará las medidas para:

- Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;
- Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;
- Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y
- Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Por último, el artículo 27 del mismo ordenamiento instituye que los estatutos establecerán:

- La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;
- Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;
- Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

- i. Una asamblea nacional o equivalente;

ii. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; y

iii. Comités o equivalentes en las entidades federativas.

iv. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este código.

- Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participen, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;
- La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y
- Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Como puede observarse ninguno de los artículos citados establece explícitamente obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas que deban ser plasmados en los documentos básicos de los partidos políticos. Ahora bien, la interrogante es si los partidos políticos, a pesar de no encontrarse obligados por una norma de carácter general, consideran dichas figuras en los documentos que determinan su vida interna.

Para tal efecto, sería conveniente realizar un estudio comparativo de los documentos básicos de estas entidades de interés público, con base en tres preguntas: 1) ¿Regulan sus normas internas la transparencia y la rendición de cuentas?; 2) ¿Cuentan los partidos políticos con órganos encargados de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas? y; 3) ¿Existen mecanismos de acceso a la información al interior de los partidos políticos?

1.- ¿Regulan sus normas internas la transparencia y la rendición de cuentas?

PARTIDO	DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS	ESTATUTOS
PAN	El punto 13 de este documento señala que el Estado mexicano debe promover un federalismo responsable y la forma de lograrlo es mediante la transparencia y honestidad en la vida pública. Las autoridades deben manejar la hacienda pública de forma honrada y transparente, pero además, los ciudadanos deben vigilar de forma permanente la aplicación de esos recursos.	El artículo 10, inciso a, establece que los miembros activos del partido tienen el derecho de ser informados adecuadamente de las decisiones que se toman al interior del partido e intervenir en las mismas personalmente o por medio de delegados. Por otro lado, del artículo 51 al 62, se reglamenta el manejo de recursos públicos, sin embargo, no existen obligaciones de transparencia y rendición de cuentas respecto de sus recursos privados.
PRI	En su artículo 42 establece que la transparencia en el manejo de los recursos públicos, la rendición de cuentas y el combate decidido a la corrupción son obligaciones del poder público que el PRI impulsa en todos los niveles. Por su parte, el artículo 46 del mismo documento indica que el partido aspira por una sociedad vigilante de la actividad política y de sus actores, que audite el ejercicio público y supervise su transparencia.	Solamente se hace referencia, en el artículo 79 a las obligaciones de vigilancia y fiscalización sobre el origen y aplicación de recursos, así como, los órganos encargados de llevar a cabo dichas funciones.
PRD	El capítulo II, fracción 10, de este documento partidista, dice que el partido reclama de sus miembros, sobre todo de su dirigencia, sus representantes populares, funcionarias y funcionarios públicos, el apego a una ética política consistente en valores como la honestidad, transparencia, sencillez en el trato con los demás, espíritu de servicio, tolerancia frente a otros puntos de vista, voluntad de diálogo, y respeto a la dignidad de las personas (...). Así mismo, la fracción 11 del mismo capítulo, concluye que esa forma de hacer política debe ser compromiso de cada uno de las y los militantes del PRD, no sólo de cara a la sociedad sino también en su actividad al interior del partido (...). Por otro lado, el capítulo III, fracción cuarta del mismo documento, (...) exige el cumplimiento del derecho a la información de todos los mexicanos y mexicanas, alejado de la manipulación al servicio de intereses particulares o de grupo. Finalmente, el capítulo VI, en su párrafo IV, señala que el PRD postula la formación de un Estado democrático y social en el que todos los niveles de gobierno rindan cuentas a la ciudadanía, exista transparencia en la administración de los recursos y eficiencia en sus programas y acciones de gobierno. (...)	El estatuto señala ciertas reglas democráticas que deben observarse al interior del partido, así, el artículo 2 establece la obligación de rendir cuentas de manera periódica y manejar de forma eficaz y transparente los recursos de partido. Además, este mismo artículo habla de la posibilidad de revocar el mandato de los dirigentes del partido, cuando estos incumplan con sus funciones y responsabilidades. Para tal efecto, el Comité Ejecutivo Nacional debe rendir cuentas ante el Consejo Nacional sobre todas las tareas que desempeñen cada uno de sus integrantes. En este sentido, el artículo 4 señala que los miembros del Partido tienen derecho, en igualdad de condiciones a (...) tener acceso a información del Partido de forma suficiente, veraz y oportuna; conociendo el manejo, aplicación y utilización de los recursos económicos y materiales del Partido. Finalmente, el artículo 20 reglamenta la fiscalización de los recursos del partido.
	(no)	El artículo 15 del presente estatuto señala que los miembros del partido tienen derecho a ser informados de las actividades del Partido en todas sus instancias y regiones, a excepción de los problemas que por su propia naturaleza delicada deben tratarse con reserva y discreción. Así, el artículo 134 del mismo ordenamiento, indica que los militantes y afiliados tienen derecho a conocer toda aquella información del partido que no sea considerada como reservada o confidencial. Ahora, esta situación puede ser satisfechá

PT		<p>únicamente mediante la formulación de una solicitud que contenga el nombre del solicitante, el carácter de militante, afiliado o simpatizante, el domicilio para recibir notificaciones, la descripción clara y precisa de la información que solicita, y la forma en la cual prefiera le sea entregada, ya sea verbalmente, mediante copias certificadas, o si se tuviere, en medio magnético.</p> <p>Obviamente, el estatuto señala cuales son los plazos para recibir la información, los criterios de clasificación y los límites en que puede ser ejercido tal derecho.</p>
PVEM	(no)	<p>Es importante hacer mención al capítulo de acceso a la información instaurado al interior de este cuerpo normativo partidista. Efectivamente, el artículo 105 garantiza que, tanto militantes como adherentes tienen derecho a acceder a la información del partido que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial. Para tal efecto, dicha información será puesta a su disposición mediante solicitud escrita en la cual se establezca el nombre del solicitante, el carácter de militante o adherente, domicilio para recibir notificaciones, la descripción clara y precisa de la información que solicita, y la forma en la cual prefiera le sea entregada, ya sea verbalmente, mediante copias certificadas, o si se tuviere, en medio magnético.</p> <p>Obviamente, el ejercicio de este derecho tiene límites, como el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra, la estimación, los ataques a la moral, a los derechos de terceros, o que pudiesen provocar algún delito.</p>
CONVERGENCIA	<p>En su noveno punto, fracción segunda, indica que (...) Los gobernantes se deben obligar a rendir cuentas sobre el ejercicio de su función, y la sociedad debe vigilar el estricto y cabal cumplimiento de las tareas encomendadas a sus mandatarios. Así mismo, en su fracción quinta, establece que en un Estado democrático se requiere de mecanismos que permitan vigilar la acción gubernamental y realizar una investigación imparcial y apartidista de las quejas de la ciudadanía, porque aparte de impedir y corregir los abusos, la misma vigilancia logra mayor confianza en las instituciones públicas.</p> <p>Por último, el punto 21, señala que es necesario desarrollar una cultura de combate a la corrupción, a la impunidad y a la aplicación parcial de la ley, e instituir una verdadera rendición de cuentas por parte de los servidores públicos que permita cumplir con la exigencia social de un manejo transparente y honesto de los recursos públicos.</p>	<p>Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas inician con el artículo 8, el cual dice que todos los afiliados tienen derecho a ser informado sobre la vida interna del partido, los debates y las discusiones que se produzcan en el seno de los órganos directivos.</p> <p>Además, en los artículos 46, 47, 52 y 54, se regulan las actividades administrativas, financieras y patrimoniales del partido, los cuales señalan, de forma general:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Cuáles son los recursos que tiene el partido; 2) Los órganos encargados de regular el manejo de recursos; 3) La aprobación del presupuesto de ingresos y egresos por el Consejo correspondiente; 4) La forma en que serán distribuidos los recursos a nivel nacional, estatal y municipal; 4) La obligación de justificar cada erogación presupuestal; 7) Llevar a cabo la fiscalización, revisión y supervisión de los recursos privados;
NUEVA ALIANZA	Su declaración de principios indica que el buen gobierno es sinónimo de una administración honesta, transparente y respetuosa de los quehaceres nacionales. (...)	El artículo 49 señala cómo es reglamentado el ámbito financiero del partido e indica qué órgano ésta facultado para fiscalizar los recursos públicos y privados que ingresan al partido.
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA	Este documento señala que la ciudadanía debe participar y ejercer con responsabilidad el derecho a la información y la transparencia, para avanzar en la calidad ética de la relación entre entidades gubernamentales, ciudadanos y sus organizaciones.	El artículo 3, fracción f, establece que los miembros pueden ejercer un control interno mediante su acceso a la información del Partido, obviamente, dentro de los lineamientos establecidos en los reglamentos correspondientes. Por otro lado, el artículo 8 de este documento establece que para que funcione y sea eficaz dicho control, los afiliados deben cuidar los recursos y el patrimonio del Partido que hayan sido puestos a su disposición para el desempeño de las funciones y

Y CAMPEESINA		actividades que sean su responsabilidad y rendir informes por escrito de su aplicación, preservando la honestidad y transparencia como reglas básicas de su ejercicio. Pero además, el mismo artículo indica que los afiliados que ocupen cargos públicos, de representación político electoral y partidarios, deben rendir cuentas sobre su desempeño.
--------------	--	---

Cuadro 1

De la lectura del cuadro anterior se desprenden fundamentalmente dos ideas: la primera de éstas, es que la declaración de principios de todos los partidos, excepto las del PT y el PVEM, reconocen, en términos generales, la importancia de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en la vida política; en cuanto a la segunda idea, puede decirse que todos y cada uno de los estatutos de los partidos consideran la necesidad de sujetar sus ejercicios financieros a mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, sin embargo, no debe olvidarse que estas figuras van más allá del manejo de recursos.

Entonces, ya se vio que, en mayor o menor medida, las bases ideológicas y el marco normativo interno de los partidos políticos nacionales, han introducido estos términos en su vocabulario, pero, sería importante determinar si garantizan los medios necesarios para llevarlos a la realidad, motivo por el cual, daremos lugar a nuestro segundo cuestionamiento.

2.- ¿Cuentan los partidos políticos con órganos encargados de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas?

Para poder determinar si los partidos políticos cuentan con órganos encargados de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, es indispensable comprobar si sus normas internas establecen:

a) Órganos que se encarguen de señalar en qué casos debe ser clasificada la información que se encuentra en su poder.

En este sentido, puede decirse que el PVEM y el PT son los dos únicos partidos, de entre los ocho que actualmente legalmente cuentan con registro, que instituyen este tipo de órganos. Efectivamente, el PVEM establece en el artículo 105 de sus

estatutos que el Consejo Político Nacional estará facultado para clasificar la información como reservada o confidencial cuando:

- No se hayan concluido los procedimientos respectivos internos o ante las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales correspondientes así como en el caso de las operaciones financieras hasta en tanto no terminen los procedimientos respectivos de la autoridad electoral correspondiente;
- Los recursos de los cuales esté conociendo la Comisión de Honor y Justicia respectiva;
- La información de los Procesos Electorales Ordinarios o Extraordinarios en todas sus etapas, privilegiando las de preparación y la jornada electoral, hasta la resolución de los medios de impugnación, será considerada como reservada, exclusivamente si dicha reserva es idónea, necesaria y proporcional para la propia existencia del partido político; la consolidación de sus estrategias políticas o el desarrollo de las funciones que la Constitución le encomienda, y;
- La información referente a los datos personales de los militantes o adherentes, así como de los candidatos del partido.

Por su parte, en el artículo 134 de los estatutos del PT se prevé que la Comisión Ejecutiva Nacional será el órgano encargado de determinar si la información será clasificada como reservada o confidencial, con base en los siguientes criterios:

- La información en donde no se hayan concluido los procedimientos respectivos internos o ante las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales correspondientes, así como en el caso de las operaciones financieras, hasta en tanto no terminen los procedimientos respectivos de la autoridad electoral correspondiente;
- Las quejas que esté conociendo la Comisión Nacional de Garantías, Justicia y Controversias o las correspondientes de los Estados o del Distrito Federal;

- La información de los Procesos Electorales ordinarios o extraordinarios en todas sus etapas, privilegiando la de preparación y la jornada electoral, hasta la resolución de los medios de impugnación; y
- La información referente a los datos personales de los militantes o afiliados, así como de los candidatos del partido.

b) Órganos que se encuentren facultados para recibir, tramitar y desahogar las solicitudes de información que les hagan llegar los particulares.

Nuevamente, el PT y el PVEM son los únicos partidos que consideran estos órganos en sus estatutos, sin embargo, y a pesar de regular aspectos similares, los estatutos del PT son más específicos, toda vez que en su artículo 134 se prevé que todo militante, afiliado o simpatizante podrá presentar la solicitud de acceso a la información ante cualquier órgano de dirección del partido y que una vez recibida y sellada la solicitud de información, se turnará en un plazo no mayor a 60 días hábiles a la Comisión Ejecutiva Nacional, quien en un plazo no mayor a 30 días hábiles requerirá la información solicitada.

Por su parte, el PVEM en el artículo 106 de sus estatutos prevé que cualquier militante o adherente podrá presentar dicho escrito, pero no dice ante qué órgano procede dicha presentación, para después indicar que una vez recibida y sellada la solicitud de información por el Partido Verde Ecologista de México, se turnará en un plazo no mayor a quince días hábiles al Secretario Técnico del Consejo Político Nacional, quien en un plazo no mayor a diez días hábiles requerirá la información solicitada al área u órgano correspondiente que tenga o pueda tener ésta, para su localización, verificación de su clasificación y la procedencia o no de la solicitud.

c) Órganos que dentro del marco de sus atribuciones, puedan conocer y resolver aquellos recursos interpuestos con motivo de una negativa de acceso a la información.

A pesar de la importancia que guardan este tipo de órganos, ninguno de los partidos los reglamenta en su normatividad interna, únicamente el PT y el PVEM establecen en sus estatutos, la obligación de hacer pública aquella información

que se encuentre disponible, ya sea en sus archivos o en medios electrónicos; sin embargo, ningún partido reconoce obligación alguna en caso de no proporcionar la información y, por lo tanto, no prevén procedimientos ni órganos que conozcan y resuelvan sobre recursos interpuestos por el incumplimiento de una obligación en materia de acceso a la información.

d) Órganos de fiscalización.

Este es el único supuesto que está presente en los estatutos de todos los partidos políticos. Cada estatuto analizado contempla, tanto a nivel federal como a nivel local y municipal, órganos facultados para fiscalizar los recursos que ingresan al partido así como las erogaciones que éstos realizan.

Ejemplos claros son:

- Las Comisiones de Vigilancia del Consejo Nacional y del Consejo Estatal del PAN, órganos encargados de revisar, practicar auditorias y fiscalizar a todas las instancias que manejen fondos del partido (artículo 53 del estatuto);
- La Comisión de Presupuesto y Fiscalización del PRI, la cual vigilará el origen y la aplicación de los recursos del partido y dictaminará el proyecto anual de presupuesto (artículo 93 del estatuto);
- El Órgano Central de Fiscalización del PRD, responsable de los ingresos y gastos del partido, en todos los niveles (art. 20 del estatuto);
- La Comisión Nacional de Contraloría y Fiscalización del PT, que tendrá las más amplias facultades de fiscalización y revisión de la información financiera de la Comisión Nacional de Finanzas y Patrimonio y de todo órgano Nacional, Estatal y Distrital (art. 49 del estatuto);
- El Órgano de Administración del PVEM, que es el encargado de la administración, patrimonio, recursos financieros del partido y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña del partido ante el Instituto Federal Electoral (art. 24 de los estatutos); etc.

Partido	Órganos que tramitan y desahogan solicitudes de información	Órganos encargados de clasificar la información	Órganos que conozcan y resuelvan los recursos interpuestos con motivo de una negativa de información	Órganos de fiscalización
---------	---	---	--	--------------------------

PAN	(no)	(no)	(no)	sí
PRI	(no)	(no)	(no)	sí
PRD	(no)	(no)	(no)	sí
PT	sí	sí	(no)	sí
PVEM	sí	sí	(no)	sí
CONVERGENCIA	(no)	(no)	(no)	sí
NUEVA ALIANZA	(no)	(no)	(no)	sí
Alternativa Socialdemócrata Y Campesina	(no)	(no)	(no)	sí

Cuadro 2

3.- ¿Existen mecanismos de acceso a la información en la normatividad interna de los partidos políticos?.

Únicamente el PVEM y el PT contemplan en sus estatutos reglas de acceso a la información respecto de algunos aspectos de su vida interna, ya que ambos partidos han destinado un capítulo de dicho documento a la materia. En este sentido, tanto los estatutos del Partido Verde como los del Partido del Trabajo, garantizan el derecho de sus miembros a acceder a la información del partido, siempre que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial.

Sin duda, es un gran avance que estos documentos reconozcan a sus afiliados el derecho a conocer los asuntos que se ventilan al interior de su partido, así como las causas de la negativa de acceso; sin embargo, como ya se advirtió en el punto

III. 1 del presente capítulo, los partidos políticos deben sujetarse al escrutinio público y no únicamente abrirse ante sus miembros.

Por otro lado, tomando como referencia el artículo 40 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, los documentos en cuestión establecen que la información será puesta a disposición del solicitante, siempre y cuando, medie una solicitud escrita que contenga:

- el nombre del solicitante;
- el carácter de militante o adherente;
- domicilio para recibir notificaciones;
- la descripción clara y precisa de la información que solicita, y;
- la forma en la cual prefiera le sea entregada, ya sea verbalmente, mediante copias certificadas, o si se tuviere, en medio magnético.

Además, los estatutos en cuestión también indican cuáles son los plazos para recibir la información, los criterios de clasificación (revisar cuadro 2), y los límites en que puede ser ejercido, tales como: el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra, la estimación, los ataques a la moral, a los derechos de terceros, o que pudiesen provocar algún delito.

III.3.1.- Estructura, organización y funcionamiento de los partidos político.

Jaime Cárdenas Gracia señala que no es lo mismo hablar de los partidos políticos de la primera mitad del siglo XIX, que hablar de los partidos políticos contemporáneos,¹⁴⁷ ya que estos han adoptado diversos perfiles desde el momento de su nacimiento; su organización, estructura y funcionamiento han variado mucho según los contextos sociales, económicos y políticos en que se hayan desarrollado.

Así, Francisco José de Andrea Sánchez estima que el análisis estructural y organizativo de los partidos políticos “debe versar sobre la ubicación del ‘poder político real’, al indicar que, la estructura y organización de toda asociación humana es determinada por los intereses de las personas o grupos que

¹⁴⁷ cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, op. cit., pág. 40.

precisamente detentan y ejercen dicho poder al interior de la entidad de que se trate.”¹⁴⁸ De esta forma, la doctrina ha dividido la tipología de los partidos políticos en dos grandes vertientes principalmente: partidos de cuadros y partidos de masas.

a) Los Partidos políticos de cuadros los podemos ubicar en el periodo comprendido a finales del siglo XVIII y principios del XIX. No nos encontramos frente a partidos que nacieran de formas de pensar semejantes, o que buscaran remedir a las clases sociales, ni mucho menos que buscaran representar la voluntad popular, todo lo contrario, este tipo de organizaciones se formaban usualmente mediante uniones de Comités Electorales que buscaban conseguir la implantación de algún proyecto político mediante el liderazgo de un líder carismático al cual representarían.

Sin embargo, dada la construcción interna prominentemente oligárquica de estos partidos, tendrán una estructura débil, temporal y con proyectos políticos vagos e incompletos. El ejemplo clásico a considerar dentro de esta primera categoría, son los llamados partidos de notables, los cuales se constituían alrededor de la figura de alguna personalidad pública que contara con la fuerza suficiente en la vida política-parlamentaria para conseguir adeptos que lo siguieran.

b) Posteriormente, con la extensión del voto surgieron los partidos políticos de masas, cuya base radica en buscar el apoyo del mayor número de personas posibles más que en la condición de sus miembros, es decir, fortalecer su estructura a partir de la afiliación de individuos que acrecentaran la cifra de miembros del partido.

Este tipo de organizaciones procurará inculcar entre sus miembros un vínculo que fomente un sentimiento de unidad entre los mismos, a partir de un trabajo profundo de instrucción, concienciación respecto de los fines que buscan desarrollar, y un profundo planteamiento de sus diversas posturas ideológicas, morales, sociales y políticas con la finalidad de lograr una mayor estabilidad y durabilidad estructural de la organización, alcanzando así, un mayor rango de representación territorial y manifestación permanentemente en la vida nacional.

¹⁴⁸ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, op. cit., pág. 107.

Al respecto, Robert Michels indica que en cuanto mayor sea el número de integrantes de una estructura política, menor será el grado de democratización en una forma de gobierno. Esta teoría daría lugar a su conocida “ley de hierro de las oligarquías”, en la cual señala que en la realidad, este tipo de partidos que brotan de la unión de masas, a pesar de contar con una estructura robusta y permanente enarbolada por sus miembros, no son capaces de lograr un apoyo excesivo en el ánimo de la sociedad en la cual se constituyen, motivo por el cual, se verán en la necesidad de contar con un líder carismático que los dirija.

Estos líderes de masas se posicionaran tarde o temprano en la cúpula del poder, puesto que son éstos los actores que ostentan un conocimiento mayor de la vida política, y “a medida que tal situación se presenta, los intereses de las masas se ven coartados por los intereses y propósitos que ese dirigente persiga; así, los partidos de masas al final, se convertirán en el vehículo que usará el líder para lograr la consecución de sus propias metas”.¹⁴⁹

Con posterioridad a la segunda guerra mundial surgirían otros tipos de partidos, producto de los partidos de masas, los cuales Otto Kirchheimer denominaría como “catch-all people’s party” o atrapa todo. Este clase de partido no buscaría fomentar un acervo de identidades en sus integrantes por medio de proyectos morales e ideológico-políticos que los unieran, sino que atenderían primordialmente a conquistar el interés masivo del electorado, por medio de programas vagos y generales de acción que promoviesen una especie de marketing electoral. Su principal prioridad se fundaba en el hecho de formular maniobras electorales que consiguieran situar de su lado a toda la comunidad votante de manera rápida y efectiva, restándoles valor a los miembros que los conformaban.

En este sentido, los partidos de votantes o atrapa todo, mantendrán una postura neutral en cuanto a preferencias políticas y sociales en virtud de lograr un acercamiento a todos y cada uno de los grupos de interés que podrían traducirse a *posteriori* en un apoyo significativo al momento de la votación. Así, la única

¹⁴⁹ cfr. MICHELS, Robert, *Los Partidos Políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la burocracia moderna*, Buenos Aires Argentina, Amorrortu editores, 1991. pp. 176 y ss.

finalidad que buscan obtener dichos partidos es conseguir el mayor número de votos posibles.¹⁵⁰

Por su parte, Ángel Panebianco imprime en este tipo de partidos otra definición, puntualizando que su importancia radica, en primer término, en el hecho de la implantación de expertos en la materia y, en segundo término, en la sistematización organizacional y estructural de estos, denominándolos por tales circunstancias como “partidos de profesionales”¹⁵¹. Al igual que los partidos atrapa todo, este tipo de asociaciones degenerarían y disminuirían la importancia de sus afiliados, pero la diferencia entre ambos radica en que este tipo de partidos ocasionan una separación cada vez más espaciosa entre los intereses sociales, para centrarse más en la eficacia institucional, es decir, estructurarse con base en los intereses de la organización, no en función de lograr un mayor margen de representación social.

Obviamente, “existen otras muchas clasificaciones de los partidos políticos que toman en cuenta la forma que adopta la organización, como aquella que distingue a los partidos políticos directos de los indirectos; otras que diferencian a los partidos comunistas y a los no comunistas; otras más, que señalan las diferencias entre los partidos de países desarrollados y de países en vías de desarrollo, etcétera,”¹⁵² sin embargo, y sin olvidar la importancia que guardan dichas tipologías, es conveniente abordar ya el tema central que nos ocupa: la estructura, organización y funcionamiento de los partidos políticos del México moderno.

Si tomamos en cuenta el papel fundamental que juegan los partidos políticos en los sistemas democráticos actuales, es comprensible que los principios del Estado democrático sean aplicables a estos institutos políticos. “En otras palabras, si los partidos son componentes esenciales del sistema político mexicano, deben tener características similares al Estado democrático, el cual los comprende de manera

¹⁵⁰ cfr. OÑATE, Pablo, op. cit., pp. 20 y 21.

¹⁵¹ PANEBIANCO, Ángel, *Modelos de Partido*, segunda edición, España, Alianza Universidad, 1990, pp. 491

y ss.

¹⁵² cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, op. cit., pág. 40.

total, porque de otro modo no serían compatibles y, consecuentemente, no podrían coexistir.”¹⁵³

En este sentido, el artículo 38, fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los partidos políticos nacionales deben sujetar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, situación que obviamente imprime la idea de “democracia interna” de los partidos políticos en sus diversas estructuras y funcionamiento.

Pero ¿Qué podemos entender por “democracia interna”? Bueno, José Ignacio Navarro Méndez señala que la “democracia interna” debe ser vista como aquellas reglas del juego que, por una parte, determinan quién y cómo se ejerce el poder dentro del partido, y por otra, evitan que las tendencias ‘naturales’ a la oligarquización de los órganos rectores de los partidos, consigan marginar el parecer de la mayoría para favorecer el interés de la minoría dirigente.”¹⁵⁴

Ahora, aquí surge un primer problema: determinar si puede obligarse a estas entidades de interés público a organizarse y funcionar democráticamente. No hay que perder de vista que “son asociaciones voluntarias que gozan de la capacidad de autoorganización, situación que dejaría de lado cualquier intervención estatal en el establecimiento de ciertas reglas democráticas en el seno de los partidos, sin embargo, tampoco debemos olvidar que a final de cuentas, son asociaciones calificadas por razón de las funciones que desempeñan en los Estados democráticos actuales, lo cual les lleva a obtener una serie de ventajas que no tienen el resto de las asociaciones (como es el caso del financiamiento público), pero también una serie de desventajas o cargas, siendo una de ellas la necesidad de organizarse y funcionar democráticamente.”¹⁵⁵

Así, Leonel Castillo González siguiendo los criterios emitidos por el TEPJF, indica que los elementos indispensables para que opere una democracia al interior de la organización partidista, son:¹⁵⁶

¹⁵³ CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, primera edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pág. 67.

¹⁵⁴ NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos Políticos y Democracia interna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pág. 76.

¹⁵⁵ Ídem., pág. 39.

¹⁵⁶ CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, op. cit., pp. 45-46.

- a) El reconocimiento de los derechos fundamentales de los afiliados, garantizados por órganos y procedimientos eficaces;
- b) Contar con una Asamblea u órgano equivalente, que represente la voluntad del mayor número de afiliados posibles;
- c) La existencia de procedimientos de elección, en condiciones de igualdad;
- d) Adopción de la regla de la mayoría;
- e) Mecanismos de control del poder;
- f) Procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, y;
- g) La exigencia de una cultura cívica democrática.

Por su parte, Jaime Cárdenas Gracia agrega algunos otros elementos mínimos de organización y procedimientos que, en un régimen democrático, los partidos podrían contemplar para garantizar la democracia interna:¹⁵⁷

- a) Respeto a la libertades civiles, en especial la de expresión;
- b) Acceso a la información sobre todos los asuntos del partido, incluyendo los económicos;
- c) Previsión clara de la articulación territorial y de organización del partido, de las facultades y responsabilidades de sus órganos y de las condiciones para acceder a sus cargos;
- d) Plena autonomía de las bases del partido en las organizaciones locales en sus esferas de competencia;
- e) Existencia de procedimientos y órganos especiales, ajenos a la directiva, encargados de dirimir las disputas entre entidades locales del partido, o entre éstas y las nacionales, así como sobre la interpretación de programas, plataformas o reglamentaciones objeto de controversia;
- f) Rendición periódica de cuentas por parte de los órganos responsables de administrar los bienes del partido, con total transparencia y con posibilidad

¹⁵⁷ cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, op. cit., pp. 41-42.

- de que todo militante conozca la información correspondiente y pueda impugnarla;
- g) Transparencia en las reglas de financiamiento del partido y existencia de un órgano de control capaz de imponer sanciones en caso de que sean violadas, y;
 - h) Garantía para la manifestación de las diversas corrientes internas.

Resumiendo, puede decirse que la estructura, organización y funcionamiento democrático de los partidos políticos comprende varios rubros: *i)* la obligación de distribuir el poder real entre diferentes órganos, evitando así que sea depositado en unas pocas manos; *ii)* la descentralización de funciones, que hace factible el control recíproco entre dichos órganos; *iii)* el reconocimiento de los derechos fundamentales de los afiliados (como son el derecho de votar y ser votado y los derechos de expresión e información), garantizando así la intervención de la militancia en la toma de decisiones y; *iv)* la instauración de mecanismos de control, como son la transparencia y la rendición de cuentas y procedimientos sancionadores que posibilitan el correcto funcionamiento de cada componente de la maquinaria política.

Si dichos supuestos son respetados, como veremos más adelante, las estructuras internas del partido, así como su funcionamiento, podrán ser fortalecidos mediante el principio de legitimidad.

III.3.2.- Afiliación, suspensión y expulsión de los miembros del partido político.

El artículo 41, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instituye el derecho de afiliación política de los ciudadanos mexicanos. En este sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su artículo 5, párrafo 1, que todo ciudadano mexicano tiene derecho a constituir partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales y de afiliarse a los mismos de forma libre e individual.

La primera impresión que surge de la lectura del párrafo anterior es que el derecho de afiliación política es una simple extensión del derecho de asociación político-electoral, sin embargo, no es así. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su tesis S3ELJ 24/2002 ha establecido que los alcances y contenidos del derecho de afiliación política son diversos y más amplios que los del derecho de asociación político-electoral, puesto que “el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas nacionales, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a dicha pertenencia.”¹⁵⁸

Entonces, al momento que un ciudadano mexicano se adhiere a un partido político, surgen ciertas prerrogativas a su favor, sin embargo, ¿cómo puede saber el ciudadano en que consisten dichos derechos?

Tomando en cuenta esta situación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis S3EL 021/99 sostuvo que una de las formas de determinar cuáles son los derechos inherentes al *status* de afiliado, es mediante el análisis de los documentos básicos que dan vida al partido político, por lo tanto, se considera que los estatutos de un determinado partido deben contener un catálogo mínimo de los derechos político-electorales de sus miembros.¹⁵⁹

Siguiendo estas ideas, en la tesis S3ELJ 03/2005 se establece que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los estatutos de los partidos políticos son:¹⁶⁰

¹⁵⁸ Tesis S3ELJ 24/2002, de rubro: “DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 87-88.

¹⁵⁹ Tesis S3EL 021/99, de rubro: “DERECHO DE AFILIACIÓN DE LOS CIUDADANOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ALCANCES”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 490-491.

¹⁶⁰ Tesis S3ELJ 03/205, de rubro: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 120-122.

1. Contar con un órgano deliberativo integrado por todos los afiliados, o por un gran número de delegados o representantes;
2. Garantizar la participación de los afiliados mediante la protección de sus derechos fundamentales;
3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, que garanticen a los afiliados la justicia, transparencia e imparcialidad en la imposición de sanciones
4. La existencia de procedimientos de elección, que garanticen el derecho de los afiliados a votar y ser votado;
5. La adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, y
6. La instauración de mecanismos de control de poder, como son la transparencia y la rendición de cuentas.

Ahora bien, pensando en fortalecer esta situación, autores como Leonel Castillo González y José Navarro Méndez, han considerado indispensable la creación de un “estatuto de los afiliados”, es decir, un documento que establezca claramente: cuáles son los derechos de los afiliados con respecto al partido; la forma en que éstos pueden ejercerlos; los límites a que se encuentran sujetos dichos derechos; las garantías con que cuentan para su tutela; e inclusive, que reconozcan la figura del “defensor de los afiliados”, de tal suerte que “se permita canalizar las demandas y peticiones formuladas por los afiliados y se mantenga una continua relación entre los dirigentes y las bases.”¹⁶¹

Así, la acepción de militante o afiliado se refiere a los ciudadanos mexicanos que formalmente pertenecen a un partido político y que participan en las actividades propias del mismo instituto ya sea en su organización o funcionamiento, pero además, que estatutariamente cuentan con derechos, como el de ser designados candidatos a un puesto de elección popular y, como se verá adelante, con ciertas cargas.¹⁶²

Entonces, así como la afiliación confiere ciertos derechos a favor de su titular, también implica responsabilidades para el mismo. De esta forma, José Ignacio

¹⁶¹ cfr. CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, op. cit., pág. 43.

¹⁶² Tesis S3EL 121/200, de rubro: “MILITANTE O AFILIADO PARTIDISTA. CONCEPTO”, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 701.

Navarro Méndez señala que los deberes fundamentales de los afiliados pueden ser de tres tipos: ¹⁶³

1) El deber de “lealtad” hacia el partido. El alcance de esta primera obligación es diverso, por un lado, supone que los afiliados se sujeten a una estructura de tipo jerárquico, en donde existan órganos que emitan resoluciones e instrucciones y formulen programas y acuerdos y órganos que deban cumplirlas. Por otro lado, el deber de “lealtad” implica la pertenencia a un único partido, es decir, exige un compromiso exclusivo. Por último, el deber de “lealtad” tiene que ver no sólo con las responsabilidades ante el partido sino con la solidaridad y respeto entre sus miembros.

2) El deber de participación interna. La participación de los afiliados en las actividades del partido tiene una doble naturaleza, ya que constituye un verdadero derecho fundamental de los miembros pero también representa una obligación para los mismos. Al momento en que una persona se afilia libremente a una de estas organizaciones políticas, se entiende que adquiere ciertos compromisos con el partido, como lo es el hecho de participar en sus actividades. Sin embargo, “existe la posibilidad de concertar con el partido otro tipo de compromiso más liviano, en virtud del cual surge la figura del simpatizante o colaborador que, en justa contrapartida a su menor obligación de participar internamente en el partido, va a poder ejercitar menos derechos que los afiliados.”¹⁶⁴

3) El deber de pagar la cuota. Todos los afiliados están obligados a realizar las aportaciones económicas o en especie que señalen los ordenamientos internos que cada partido político formule, con la periodicidad y montos que señalen los mismos.

Entonces, ya sabemos en qué consiste la afiliación política y cuáles son algunos de los derechos y obligaciones que supone la misma, pero, ¿Por qué afiliarse a un partido? Bueno, los ciudadanos buscan la membresía de un partido principalmente

¹⁶³ cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, op. cit., pág. 499.

¹⁶⁴ Idem., pág. 502.

por sus aspiraciones políticas, es decir, por las metas u objetivos ideológicos con los que están comprometidos o por los incentivos materiales y personales que pretendan obtener. En todo caso, dichas aspiraciones han de ser colmadas conforme a determinados valores y principios políticos que logran formar una cohesión entre sus miembros, es decir, formar una identidad que distinga a dicha asociación política de otras.

Así, el Tribunal Electoral ha emitido dos criterios determinantes en torno a la afiliación político-electoral. El primero de estos criterios se encuentra en la tesis S3ELJ 60/2002, la cual señala que no es posible la afiliación simultánea a dos o más partidos políticos porque:

- a) Implicaría la elusión a los límites establecidos en el COFIPE para el otorgamiento del financiamiento público, ocasionando así una desigualdad distributiva del mismo, puesto que las entidades políticas que contaran con afiliaciones múltiples captarían una mayor cantidad de recursos públicos que aquellos ciudadanos que formaran una sola agrupación o partido político;
- b) Así mismo, la afiliación a múltiples partidos políticos constituye un abuso del Derecho y fraude a la Ley, lo cual repercute en un detrimento en el desarrollo democrático y la cultura política del país; y
- c) La afiliación múltiple y simultánea permitiría eludir el requisito relativo a contar con un mínimo de asociados en el país, que se exige para el registro de los referidos institutos políticos.¹⁶⁵

En cuanto al segundo criterio, establecido en la tesis S3ELJ 59/2002, el Tribunal indica que el derecho de asociación política se satisface al momento que el ciudadano se afilia a una sola asociación política, pues con ello, “se adquieren distintos deberes cuyo cumplimiento exige del asociado el empleo de sus recursos

¹⁶⁵ Tesis S3ELJ 60/2002, de rubro: “DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. SU EJERCICIO NO ADMITE LA AFILIACIÓN SIMULTANEA A DOS O MÁS ENTES POLÍTICOS”, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 92-94.

personales (económicos, temporales y físicos) de manera que al pertenecer a varios partidos o agrupaciones, no podría llevar a cabo realmente las tareas que en cada una debiera desempeñar”.¹⁶⁶

Consecuentemente, si el afiliado incumple con las obligaciones inherentes a su status, debe ser sancionado, sin embargo, los procedimientos disciplinarios deben cumplir con ciertas garantías procesales. Entonces, ya sea que se hable de amonestación, suspensión de derechos (inhabilitación o privación de cargo o comisión) o expulsión del partido, es necesario que la imposición de sanciones sea transparente y se apegue al marco constitucional y legal.

En este sentido, los procedimientos disciplinarios deben ser previamente establecidos en los estatutos de los partidos, señalando claramente los hechos que se le imputan al afiliado, las garantías procesales mínimas con las que cuenta (derecho de audiencia), los medios de defensa que pueda interponer, la proporcionalidad en las sanciones, la fundamentación y motivación de la resolución respectiva y la competencia de los órganos que han de conocer sobre la controversia.

Por otro lado, “debe tenerse presente que, particularmente en este tipo de asuntos que involucran la exclusión de algún miembro del seno de una asociación, el derecho fundamental político-electoral de asociación también está integrado por el derecho del socio a permanecer en la misma mientras no incurra en causa o motivo (legal o estatutario) justificado alguno para su expulsión, lo cuál también es susceptible de tutela por los órganos jurisdiccionales competentes a fin de no hacer nugatorio o menoscabar el ejercicio de algún derecho fundamental del afiliado, máxime que los partidos políticos constitucionalmente tienen asignada una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática.”¹⁶⁷

Es importante resaltar esta última situación, ya que cuando la normatividad interna de los partidos políticos no sea suficiente para resolver los conflictos entre sus

¹⁶⁶ Tesis S3ELJ 59/2002, de rubro: “DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. SE COLMA AL AFILIARSE A UN PARTIDO O AGRUPACIÓN POLÍTICA”, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 90-92.

¹⁶⁷ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *La democracia interna de los Partidos Políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, primera edición, México, TEPJF, 2004, pág. 31.

miembros, entre éstos y algún órgano directivo o entre varios de sus órganos, se tiene la posibilidad de recurrir ante los órganos jurisdiccionales del Estado. Sin embargo, tomando en cuenta que un punto de este capítulo está completamente destinado a los procedimientos que garanticen la seguridad jurídica en la imposición de sanciones, no nos adentraremos en estos momentos más en el tema.

La afiliación política va más allá de la simple adherencia a un partido, ciertamente, es uno de sus objetivos, sin embargo, la verdadera importancia de esta figura es determinar los derechos y las obligaciones que el ciudadano adquiere ante el partido y ante la sociedad y la única forma de lograrlo es mediante procedimientos internos transparentes que propicien la rendición de cuentas de sus miembros.

III.3.3.- Transparencia del padrón de militantes.

El padrón de militantes no es otra cosa que la lista que cada partido formula respecto del número de miembros que lo constituyen, pero, ¿puede exigirse a los partidos políticos que sometan dicha lista a mecanismos de transparencia?

Al respecto, el art. 20 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia y acceso a la información pública, establece que:

“los partidos políticos deben dar a conocer a los ciudadanos un mínimo de información básica -como es la integración de su padrón de militantes- para que puedan estar debidamente informados sobre su operación y funcionamiento cotidiano.”

Entonces, si esa obligación informativa tiene por objeto básico corroborar en los hechos, cómo se organizan y funcionan de modo cotidiano los partidos, resulta necesario, entre otras cosas, conocer qué procedimientos se siguen para componer y renovar su padrón de militantes, ya que ésta situación permite a los ciudadanos verificar que no existan inconsistencias, tales como: la falta de actualización del padrón, que represente el número real de personas que militan en el partido, que cumplan con el número de afiliados requeridos por la Ley para conservar el registro , etc.

Por otro lado, no debe perderse de vista que el padrón de militantes de cada partido puede contener información confidencial (datos personales) que deben protegerse, conforme a la Ley de Transparencia y a la propuesta de reforma al Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información.

En este sentido, el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que se considerará como información confidencial:

- I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, y;
- II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

Así, el artículo 2 del reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia y acceso a la información pública señala que se deberá entender por datos personales:

“La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, el estado de salud físico o mental, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.”

Entonces, si los datos personales son aquellas referencias que hacen posible identificar a un individuo, es importante considerar el criterio anterior, toda vez que “un enfoque incorrecto de la apertura informativa podría llegar a representar costos y riesgos altísimos al derecho a la intimidad de las personas, a la privacidad de aquellos ámbitos de la vida de cada quien y que sólo a cada uno de nosotros corresponde. Los datos de la vida privada son un patrimonio intangible

de los ciudadanos (personas físicas) así como de las personas morales y, sin duda, de los mismísimos funcionarios públicos.”¹⁶⁸

Por lo tanto, debe advertirse que existen dos tipos de datos personales:

a) aquellos que en base a su “sensibilidad” son considerados como íntimos y por lo mismo deben ser protegidos y;

b) los que pueden ser objeto de conocimiento general, siempre que no se individualicen, ya que de hacerlo, sería indispensable la autorización de su titular para su divulgación.

Siguiendo estas ideas y tomando como referencia el artículo 2 del reglamento de transparencia del IFE, dentro de la primera categoría pueden ubicarse datos relativos a la religión, preferencias sexuales, ideología política, información financiera, informes de salud física y mental, procedencias étnicas, etc., mientras que, dentro de la segunda categoría, los ejemplos usuales son el nombre y apellidos, fecha de nacimiento, dirección y número de teléfonos particulares, datos que según lo expuesto, pueden ser publicados.

Es decir, la transparencia del padrón de militantes, no debe implicar la intromisión a la vida privada de los miembros del partido, sino que, debe significar, certidumbre, confiabilidad y veracidad de aquellos datos que permitan al ciudadano formarse un enfoque correcto sobre la integración de los partidos políticos que lo representan.

III.3.4.- Normas que aseguren los procedimientos democráticos para la elección de dirigentes y candidatos a cargos de elección popular.

La lectura del artículo 41 constitucional deja en claro que los partidos políticos deben promover la participación del pueblo en la vida democrática del país,

¹⁶⁸ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, “Dos caminos hacia la protección integral de los datos personales en México”, en: VILLANUEVA, Ernesto (Editores), *Derecho de acceso a la información Pública. Valoraciones iniciales*, primera edición, México, UNAM, USAID, ATLATL, KONRAD ADENAUER STIFTUNG, 2004, pág. 7.

contribuir a la integración de la representación nacional y permitir a los ciudadanos acceder al poder público. Obviamente, la forma de hacer realidad esta situación es mediante “el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes *libremente elegidos en elecciones periódicas*.”¹⁶⁹

Sin duda, pocos asuntos son tan trascendentes en el ámbito político como lo es la contienda electoral, por lo mismo, pocas veces nos ponemos a pensar en la importancia de aquellos actos previos que, a final de cuentas, son los que establecen los nombres que aparecerán en las boletas el día de la elección, es decir, los procedimientos de elección de dirigentes del partido y de candidatos a cargos públicos.

Pero además, existe otro factor que vale la pena mencionar: el peso que tienen las élites del partido. Efectivamente, en muchas ocasiones, los dirigentes partidistas usan el poder que tienen al interior del partido para crear “mecanismos cooptivos que coloquen en los puestos preferentes de las listas a los candidatos más dóciles a las propuestas oficiales, marginándose a los candidatos disidentes y dando lugar a una clase política endogámica y clientelar que tiende a perpetuarse.”¹⁷⁰

De tal suerte que las bases del partido, e incluso los ciudadanos comunes, únicamente pueden aceptar o rechazar los menús fabricados con antelación por los propios dirigentes, situación que merma los ideales democráticos en que están cimentados los partidos políticos. No hay que perder de vista que “la base del desarrollo democrático radica en la garantía a militantes y, en su caso, simpatizantes, de que puedan participar en los procesos de selección de candidatos que el partido va a postular para los diferentes comicios establecidos constitucionalmente.”¹⁷¹

Entonces, si se quiere hablar de democracia de la vida interna de los partidos políticos, es necesario que existan procedimientos que garanticen la participación

¹⁶⁹ NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, op. cit., pág. 235.

¹⁷⁰ cfr. GAMBINO Y MOSCHELLA, “Democracia de los Partidos y Democracia en los Partidos: la conveniencia de las elecciones primarias”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 48, 1997, pág. 159.

¹⁷¹ GARRIDO MALDONADO, Raciél, “Una propuesta para el establecimiento de bases constitucionales mínimas que garanticen el desarrollo democrático de los procesos internos de elección de candidatos de los partidos políticos”, en DEL PILAR HERNÁNDEZ, María, (Coordinadora), María, *Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, Primera edición, México, IJ, UNAM, 2002, pág. 97.

de todos sus miembros al momento de designar opciones de representación política, es decir, mecanismos que aseguren “la libertad básica de decidir: acerca de quién los dirige y quién los representa en las elecciones.”¹⁷²

A pesar de los avisos que han sido enunciados, de nueva cuenta la legislación nacional ha dejado de lado la reglamentación de los procesos de selección interna de candidatos que el partido ofrecerá al electorado, quedando tal regulación a expensas de las disposiciones estatutarias que cada partido formule. Sin embargo, la Constitución, en su artículo 41 establece la finalidad partidaria de vincular a la población en la vida democrática del país, por consiguiente, los estatutos de los partidos deben promover un mínimo de participación de sus afiliados.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis S3ELJ 03/2005, estableció que uno de los elementos mínimos de democracia que debe estar presente en los estatutos de los partidos políticos son “los procedimientos de elección, donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, ya sea mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio.”¹⁷³

Ciertamente, debe haber igualdad de oportunidades y circunstancias entre todos los miembros del partido en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones. Por tal motivo, es importante que todos los miembros tengan derecho a acceder a puestos de elección popular, a puestos de dirigencia del partido y a votar y participar en los procesos internos para elegir dirigentes y postular candidatos.

Para José Ignacio Navarro Méndez el estudio en cuestión versa sobre tres aspectos íntimamente relacionados: en primer lugar, señala que los procedimientos estatutarios relativos a la selección de candidaturas a cargos públicos, deben determinar el papel que juegan las bases en dichos procesos; en

¹⁷² Idem.

¹⁷³ Tesis S3ELJ 03/2005, de rubro: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 120-122.

segundo lugar, abre un debate en torno a la eficacia de alternativas más democráticas a las que actualmente existen, en donde sea reconocido un peso mayor a las bases del partido en lo que respecta a la construcción de las listas electorales o en la designación de sus candidatos a puestos de especial relevancia, y por último, analiza los mecanismos partidistas de selección de candidatos, los cuales, a su juicio, requieren de la apertura de las listas electorales para limitar el poder de la cúpulas dirigentes en el proceso selectivo.¹⁷⁴

Ahora bien, pensando en determinar el grado de democracia y transparencia con que se desarrollan los procedimientos internos de elección en la vida partidaria nacional, es conveniente efectuar un breve análisis de las disposiciones estatutarias que cada partido establece en la materia. Para ello, tomaremos como ejemplos los estatutos de las tres principales fuerzas políticas del país.

1.- Partido Revolucionario Institucional.

El estatuto del PRI señala, en su título segundo, Capítulo I, que todos los miembros del partido tienen derecho a acceder a puestos de elección popular y a puestos de dirigencia del partido, pero también indica que, tanto miembros como militantes, tienen el derecho y la obligación de votar y participar en los procesos internos para elegir dirigentes y postular candidatos, de acuerdo a los procedimientos previamente establecidos en dicho documento, el Reglamento y las convocatorias respectivas.

Por otro lado, el Título Cuarto, denominado “De la Elección de Dirigentes y de la Postulación de Candidatos a Cargos de Elección Popular”, en sus Capítulos I y II, establece los requisitos que han de satisfacer los miembros del partido que pretendan postularse para cargos de dirección y puestos públicos, sin embargo, es importante hacer notar que en ambos casos, “el proceso deberá regirse, en lo general, por las disposiciones de los estatutos y el Reglamento que para tal efecto apruebe el Consejo Político Nacional, es decir, en los estatutos se toman en

¹⁷⁴ cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, op. cit., pág. 438.

cuenta los requisitos para ser candidato y en el Reglamento, el mecanismo a utilizar.”¹⁷⁵

En el artículo 177 del Estatuto se prevé que el proceso interno para postular candidatos a puestos de elección popular se hará de acuerdo con las disposiciones que establezcan el Estatuto y el Reglamento emitido por el Consejo Político Nacional. Siguiendo estas ideas, el artículo 181 establece que dichos procedimientos se llevarán a cabo con base en dos supuestos:

- a) Elección directa, la cual podrá realizarse de forma exclusiva con miembros inscritos en el registro partidario o, en su caso, abrir la elección a miembros y simpatizantes, y
- b) Convención de delegados, integrados en un 50 % por Consejeros políticos en sus diversos niveles, Delegados de los sectores y organizaciones electos en sus Asambleas y, el 50% restante, por Delegados electos en Asambleas territoriales.

Para terminar, puede decirse que los estatutos del PRI dejan la última palabra en la apertura de las elecciones internas al Consejo Político Nacional. A pesar de que el documento básico de dicho partido hace hincapié en la participación de sus afiliados y militantes, no podemos pasar desapercibida la marcada influencia que ha sido otorgada al multicitado Consejo Político.

2.- Partido Acción Nacional.

El estatuto del PAN inicia la reglamentación de sus elecciones internas con el artículo 10, incisos b y c, al indicar, en el primero, que los miembros activos del partido pueden intervenir en el gobierno del mismo mediante su participación en los órganos directivos, mientras que, en el segundo inciso, se reconoce el derecho de los militantes a postularse como candidatos a cargos de elección popular. En este sentido, del artículo 37 al 43 del estatuto se establecen los procedimientos

¹⁷⁵ GARRIDO MALDONADO, Raciél, op. cit., pág. 98.

que han de seguirse para ocupar cargos públicos, mientras que las escasas reglas y fórmulas para la elección de dirigentes se encuentran dispersas a lo largo de dicho documento, las cuales, de forma general, nos remiten a la normatividad reglamentaria.

Lo segundo que resalta a la vista es que el Capítulo Cuarto, titulado “De las Convenciones y Elección de Candidatos”, trata por separado los procedimientos de donde surgirán los candidatos del partido a los siguientes cargos públicos: Presidente de la República, Gobernadores, Senadores de mayoría relativa, Diputados locales y Diputados federales. Igualmente, es importante destacar que el Capítulo en cuestión señala claramente que tales procedimientos deben regirse por las disposiciones estatutarias y reglamentarias respectivas.

Ahora bien, “en el caso de los candidatos a Presidente de la República, Gobernadores y Senadores por mayoría relativa el procedimiento de elección es similar.”¹⁷⁶ Efectivamente, los tres procedimientos tienen las siguientes características:

- a) Es necesario presentar la solicitud de registro de precandidatura ante el Secretario General del CEN, quien la turnará al Comité Ejecutivo Nacional para su análisis y aprobación;
- b) Únicamente pueden participar en dichas elecciones los miembros activos del partido y adherentes que se hayan inscrito en el Registro Nacional de Miembros y en el padrón de miembros residentes en el extranjero, por lo menos con tres meses de anticipación a la fecha en que se realice la votación y;
- c) Para obtener la candidatura respectiva, es necesario contar con la mayoría absoluta de la suma de los votos válidos emitidos, que se acumulen durante todo el proceso.

¹⁷⁶ Idem., pág. 99.

En cuanto a las precandidaturas para Senadores por el Principio de Representación Proporcional, el estatuto señala que serán decidida por el Consejo Nacional; en el caso de las elecciones internas para Diputados de representación proporcional y Diputados federales y locales por el principio de mayoría relativa locales, el procedimiento es establecido por las convenciones estatales y el Comité Ejecutivo Nacional en el primer caso y por las Convenciones Distritales y el Comité Directivo Estatal en el segundo.

3.- Partido de la Revolución Democrática.

El estatuto del PRD garantiza, en su artículo 2º, la participación de los jóvenes, hombres y mujeres y grupos étnicos en sus órganos de dirección y en cargos de representación popular. Así, el artículo 4 precisa el derecho de todos los miembros a votar y ser votado.

Por otro lado, el artículo 13 señala las normas generales para las elecciones de dirigentes del partido, como son: el que puedan votar solamente aquellos miembros con una antigüedad mayor de seis meses, que tengan credencial de elector o que, siendo menores de 18 años, se identifiquen con alguna credencial con fotografía, tengan credencial del Partido y figuren en la lista nominal del Partido de la Revolución Democrática; que las elecciones nacionales, estatales y municipales sean organizadas por el Comité Nacional del Servicio Electoral y de Membresía o por los Comités Estatales, según el caso, y que ningún miembro del Partido pueda votar fuera de la casilla que le corresponda de conformidad con el ámbito territorial donde tiene su residencia.

Además, el estatuto señala que es requisito indispensable para ocupar cualquier cargo de dirección dentro del Partido, ser miembro del mismo, contar con pleno goce de todos sus derechos vigentes y estar al corriente en el pago de sus cuotas. Ahora bien, en el mismo artículo 13, se establecen las reglas básicas a las que se sujetarán las campañas para elegir a los integrantes de los órganos de dirección, tales como: la obligación de tomar parte en los debates entre candidatos; la utilización de recursos privados debidamente registrados hasta el tope que

determine el Consejo respectivo; ceñir sus actividades a los principios de igualdad; etc.

En los casos de elecciones para elegir candidatos por el principio de mayoría relativa, candidatos para la Presidencia de la República, Gobernadores, Jefe de Gobierno del D.F. y Diputados a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea del D.F., se puede elegir a través de cualquiera de los dos siguientes métodos: 1) elección universal, libre, secreta y directa o 2) por convención electoral si así lo deciden las dos terceras partes de los integrantes de los Consejos correspondientes.

En lo que toca a las candidaturas a diputados federales y locales, y a senadurías por el principio de representación proporcional se elegirán de la siguiente manera:

- a. La mitad de las listas, con los numerales nones, serán elegidos en Convención Electoral convocada por el Consejo correspondiente;
- b. La otra mitad de las listas, con los numerales pares, serán elegidos directamente por el Consejo que corresponda;
- c. Por cada bloque de 10 candidaturas, deberán tomarse en cuenta los criterios de las acciones afirmativas contempladas en el artículo 2º, numeral 3, incisos e, f, g, h, e i, del presente Estatuto (es decir, en cada bloque de tres habrá un candidato de género distinto, en cada bloque de cinco un candidato joven y en cada bloque de diez un candidato indígena), y
- d. En aquellos estados en los que la ley permita un método distinto para la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional, el Consejo Estatal podrá optar entre las opciones contempladas por el Código Electoral correspondiente.

Finalmente, el estatuto señala que los procedimientos internos de elección se ajustarán a lo dispuesto por el Estatuto, la convocatoria respectiva y el Reglamento General de Elecciones y Consultas.

Los estatutos que han sido analizados denotan, en mayor o menor medida, la participación de las bases en sus elecciones internas, sin embargo, son evidentes dos situaciones: *i)* La continua remisión a otros documentos partidistas para el

desarrollo de los procedimientos de selección de candidatos y; *ii*) La marcada influencia de las cúpulas del poder en la designación de candidatos. Esta situación es ciertamente criticable, ya que si se piensa en evitar abusos del poder es indispensable que los estatutos regulen claramente cada etapa del procedimiento y que dichos procedimientos sean ejercidos con transparencia y responsabilidad.

A la luz de estas ideas, ha comenzado a debatirse sobre la necesidad de crear una Ley Federal de Partidos que regule todo este tipo de situaciones. México ya cuenta con un marco normativo en materia electoral y la creación de una Ley de partidos parece innecesaria, sin embargo, sin duda es pertinente la formulación de una Ley de esta índole, toda vez que es necesario regular de forma precisa, cada aspecto de la vida interna de éstas entidades de interés público, como lo son los procedimientos de elección de dirigentes y candidatos a cargos de elección popular.

En este sentido, Raciél Garrido Maldonado, indica que tales disposiciones podrían versar sobre los siguientes aspectos:¹⁷⁷

- a) La vigencia a todos los partidos políticos para que se estructuren y funcionen interiormente de manera democrática.
- b) El establecimiento de condiciones de libertad e igualdad de voto en las decisiones internas, así como la posibilidad de que sus miembros puedan acceder a los cargos públicos que postulen los partidos.
- c) La garantía de procedimientos de elección de candidatos internos que aseguren la participación de las bases, ya sean directos o indirectos.
- d) Respeto irrestricto a la designación y orden de candidatos aprobados mediante los procedimientos democráticos.
- e) Establecimiento de mecanismos internos para poder impugnar el no respeto a estas garantías mínimas de conducción democrática ante un órgano partidista y articularse la posibilidad de acudir a la autoridad jurisdiccional electoral, especificando a los entes legitimados para interponerlos.

Los partidos políticos hablan de la no intromisión estatal en su vida interna, pero no puede negarse “la justificación de un cierto grado de intervencionismo estatal para

¹⁷⁷ cfr. GARRIDO MALDONADO, Raciél, *op. cit.*, pág. 102.

determinar, con carácter obligatorio, unas garantías mínimas en lo que respecta a la participación democrática en la determinación de los candidatos.”¹⁷⁸

III.3.5.- Mecanismos que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones de los órganos de dirección.

Bien dice Norberto Bobbio que todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos sus miembros, con el objeto de lograr su propia supervivencia, tanto en el interior como en el exterior. Así mismo, indica que la regla de la democracia es la regla de la mayoría, pero reconoce que es difícil, por no decir imposible, que todos los miembros del grupo participen en la toma de decisiones, motivo por el cual, las mismas son adoptadas, en sí, por individuos previamente autorizados por la colectividad a través de reglas consuetudinarias o escritas.¹⁷⁹

Partiendo de esta hipótesis, se puede decir que los partidos políticos, como cualquier organización o grupo social, requieren de órganos facultados para tomar decisiones. En este sentido, el COFIPE en su artículo 27, párrafo 1, prevé que los estatutos de los partidos establecerán, como mínimo, los siguientes órganos:

- I. Una Asamblea Nacional o equivalente;
- II. Un Comité Nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido;
- III. Comités o equivalentes en las entidades federativas y;
- IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

Obviamente, el primer paso en la transparencia de las decisiones colectivas se logra mediante la instauración de órganos encargados de canalizar el parecer

¹⁷⁸ cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, op. cit., pág. 437-453.

¹⁷⁹ cfr. BOBBIO, Norberto, op. cit., pp. 24-27.

general. Ahora bien, el estudio en cuestión, va más allá de la simple obligación de los partidos políticos de contar con una Asamblea u órgano equivalente para adoptar las decisiones de mayor trascendencia para el partido y de la existencia de otros órganos que se encarguen de decidir aspectos tan relevantes como la imposición de procedimientos disciplinarios, el manejo de los recursos, la administración del partido o las negociaciones electorales.

En sí, la pregunta que nos inquieta es: ¿cómo puede garantizarse que las decisiones que emitan dichos órganos, representan la voluntad de la mayor parte de los miembros? Bueno, la garantía más eficaz para demostrar que los principios democráticos han dado vida a tales decisiones, es el establecimiento de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que permitan, por un lado, que los miembros conozcan de antemano los asuntos que se están decidiendo en el seno del partido; por otro, que los órganos deliberativos justifiquen sus decisiones, y que se establezcan medios de defensa que garanticen el cumplimiento de lo anterior.

Al respecto, José Ignacio Navarro Méndez señala que, hablar de “democracia interna” de los partidos políticos es hablar de dos situaciones:

- 1) de aquellos elementos relacionados con el aspecto organizativo, como es el proceso de gestación de decisiones y el papel que juegan los afiliados en dicho ámbito, y
- 2) de los elementos relativos al respeto de los derechos fundamentales de los miembros al interior del partido.¹⁸⁰

En ésta lógica, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su tesis S3ELJ 03/2005, ha señalado que los estatutos de los partidos políticos serán considerados democráticos, cuando:¹⁸¹

¹⁸⁰ cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, op. cit., pág. 78.

¹⁸¹ Tesis S3ELJ 03/2005, de rubro: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 120-122.

a) Establezcan órganos deliberativos (Asamblea o equivalente) integrados por todos los afiliados, o por un gran número de delegados o representantes. La idea es que todos los miembros del partido participen en la toma de decisiones, ya sea directa o indirectamente, pero para que esto suceda es necesario que los afiliados estén al tanto de los asuntos que se están discutiendo al interior de los órganos de decisión, es decir, que tengan a su disposición los elementos necesarios para decidir correctamente, que haya transparencia.

Entonces, la normatividad interna de los partidos debe señalar, como mínimo, las formalidades para convocar a dichos órganos, tanto de forma ordinaria como de forma extraordinaria, la periodicidad con las que han de reunirse, la orden del día y el quórum requerido para que sesionen válidamente.

b) Garanticen la participación de los afiliados mediante la protección de sus derechos fundamentales. Como se ha dicho, el resultado de la afiliación política son una serie de prerrogativas a favor de su titular, tales como el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido, el derecho a ocupar cargos de dirección interna y obviamente, el derecho a la información.

El derecho a obtener información "es un derecho esencial para que el afiliado pueda conocer en cualquier momento cuál es la situación en la que se encuentra su partido desde diversos puntos de vista, tales como: que asuntos son los que están siendo objeto de debate en los diferentes órganos decisores; cuál es la situación financiera del partido y quiénes son los agentes que colaboran al sostenimiento del mismo; en que consisten los distintos programas que van a ser presentados por su partido a unas elecciones concretas; o cuál es la postura que va a adoptar su partido en un tema de interés general que afecta a la sociedad, por poner algunos ejemplos."¹⁸²

Entonces, que mejor forma de potenciar los derechos de los afiliados, que mediante el ejercicio efectivo de su derecho a conocer lo que ocurre al interior de la organización, es decir, no basta con que los documentos básicos de los partidos reconozcan dicho derecho, sino que los miembros tengan conocimiento del mismo

¹⁸² NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, op. cit., pág. 89.

y lo hagan valer eficazmente y que los partidos políticos cumplan con dicha exigencia mediante la apertura de sus actividades y documentos.

c) Instauren la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido. Una verdadera democracia es aquella en que las decisiones son adoptadas por la mayoría de los miembros o por lo menos por un gran número de estos, pero sin olvidar los intereses de las minorías.

En tal sentido, la forma de lograrlo es mediante la implementación de dos criterios: i) que las decisiones sean tomadas por mayorías no muy elevadas, ya que éstas dificultan los consensos y ocasionarían inmovilidad interna y; ii) que las decisiones sean tomadas de abajo hacia arriba, es decir, que no sean las elites las que determinen el rumbo del partido sino que, por regla general, “se considere, inicial y principalmente, a las bases a efecto de asegurar la mayor participación posible.”¹⁸³

Entonces, para que las decisiones adoptadas al seno del partido sean válidas y tengan efectos vinculantes para sus miembros, es indispensable que se formalicen mecanismos que fomenten, por una parte, la participación informada de sus miembros, la libertad de expresión, la crítica responsable y el diálogo, pero además, que supongan un control de los órganos de decisión.

Ciertamente, no es fácil que los partidos políticos institucionalicen dichas normas en su vida interna, sin embargo, estas entidades de interés público deben comprender que, si “los ciudadanos creen en el papel político que desempeñan sus líderes,”¹⁸⁴ entonces, se estará legitimando su actuación de gobierno.

La transparencia de las decisiones responde al principio de legitimidad y, por tal motivo, señala Navarro Méndez que todas esas previsiones se dirigen a configurar una imagen del afiliado esencialmente participativa.¹⁸⁵

¹⁸³ CASTILLO GONZALEZ, Leonel, op. cit., pág. 51.

¹⁸⁴ MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, quinta edición, México, IFE, 2003, pág. 42.

¹⁸⁵ NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, op. cit., pág. 79.

III.3.6.- Procedimientos que garanticen la seguridad jurídica en la imposición de sanciones.

La pertenencia a un determinado partido político supone una serie de derechos a favor de su titular, pero, también impone el cumplimiento de ciertas obligaciones, como son el pago de cuotas o la participación en las actividades del partido. En ese sentido, si un miembro incumple con los compromisos adquiridos por su estatus de afiliado, vulnera los derechos de otros militantes o contraviene lo dispuesto por los ordenamientos internos del partido, debe ser sancionado; sin embargo, los procedimientos disciplinarios no deben ni pueden ser aplicados de forma arbitraria ni en función de determinados intereses, por el contrario, la imposición de una carga jurídica extraordinaria debe atender ciertas reglas procesales previamente establecidas.

“El procedimiento disciplinario seguido sin las debidas garantías supondría la indefensión del afiliado, en virtud de la vulneración de su derecho a no ser expulsado del partido salvo por la concurrencia de una causa legal y estatutariamente prevista y a través de un procedimiento con todas las garantías.”¹⁸⁶

En este sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé en su artículo 27, párrafo 1, inciso G, la obligación de los partidos políticos de establecer en sus estatutos cuáles son las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, así como los correspondientes medios y procedimientos de defensa con que cuentan. Al respecto, Leonel Castillo González señala que “la exigencia de contar con medios y procedimientos de defensa al interior del partido no se limita a los mecanismos necesarios para enfrentar las sanciones que se imponen en dicho régimen administrativo sancionador sino, en general, a todos los medios que sean conducentes para la defensa del cúmulo de derechos fundamentales del asociado porque, de lo contrario, faltaría una parte esencial del Estado democrático.”¹⁸⁷

¹⁸⁶ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, op. cit., pág. 32.

¹⁸⁷ CASTILLO GONZALEZ, Leonel, op. cit., pág. 61.

Entonces, si tomamos en cuenta que los procedimientos sancionadores conllevan la imposición de alguna obligación o la restricción o privación en el ejercicio de algún derecho o libertad partidista, es presumible que existan una serie de condiciones y características que los acoten.

De esta manera, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 807/2002, 1181/2002 y 005/2003, señaló que los procesos impugnativos internos de los partidos políticos deben ceñirse a las siguientes características:

- 1) Que los órganos encargados de conocer y decidir sobre el litigio, sean previamente establecidos, integrados e instalados. El primer elemento de transparencia y seguridad jurídica en la imposición de sanciones, se logra mediante la instauración anticipada de órganos especializados y capacitados que diriman los conflictos que se susciten entre las partes.
- 2) Que los integrantes de dichos órganos, gocen de total independencia y garanticen su imparcialidad, con medidas como: a) una duración amplia en el cargo, b) la irrevocabilidad de su nombramiento, durante el tiempo para el que fue dada, salvo casos de responsabilidad, y c) la prohibición para desempeñar simultáneamente otro cargo incompatible en el partido.
- 3) Que el procedimiento se apegue a todas las formalidades inherentes al debido proceso legal, es decir, que los afiliados cuenten con garantías procesales mínimas como son el derecho de audiencia, la presunción de inocencia, su derecho a ser informado de los actos que se le imputan, la proporcionalidad entre el acto y las sanciones aplicables, la fundamentación y motivación de las resoluciones, etc., de tal suerte que “se pueda determinar a quien le asiste la razón, de acuerdo a la normatividad legal aplicable y estatutaria interna.”¹⁸⁸
- 4) Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos políticos transgredidos, de manera adecuada y

¹⁸⁸ cfr. CASTILLO GONZALEZ, Leonel, op. Cit., pág. 74.

oportuna, esto es, que el tiempo y el procedimiento necesarios para su tramitación y resolución no produzcan la consumación irreparable de las infracciones, haciendo nugatorios o mermando considerablemente tales derechos.

Sin embargo, falta todavía un elemento clave por analizar: el principio de definitividad, contemplado en los artículos 41, párrafo 2, fracción IV de la Constitución Federal y 10, párrafo 1, inciso d, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que a la letra dice:

Artículo 41, párrafo 2, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la Ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.”

Artículo 10, párrafo 1, inciso d, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

“Los medios de impugnación previstos en esta Ley serán improcedentes cuando: no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales y en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.”

En este sentido, el Tribunal Electoral ha establecido que si los procedimientos internos para resolver conflictos cumplen con los requisitos mínimos a que se ha hecho alusión, entonces, las partes deben agotar todas las instancias previstas en la normatividad interna de los partidos para resolver sus diferencias. Pero, esto no quiere decir que los miembros del partido no puedan acudir a la jurisdicción estatal en ningún caso.

“Es conveniente advertir que la facultad disciplinaria con que cuentan los partidos políticos respecto de sus miembros o afiliados forma parte de su derecho de

autoorganización y, en tal sentido, de su derecho fundamental político-electoral de asociación con base en el cuál cada partido regula en sus estatutos la causas por las cuáles cabe sancionar a un socio, así como el procedimiento que ha de seguirse para tal efecto, cuyo objetivo central es evitar interferencias de los órganos del poder público, sin que ello implique que las decisiones partidarias correspondientes sean ajenas a todo control jurisdiccional. ”¹⁸⁹

Al respecto, Leonel Castillo González señala que para entender esta situación es conveniente primero comprender que los procesos disciplinarios internos de los partidos políticos no constituyen en sí una función jurisdiccional, ya que la jurisdicción es una potestad exclusiva del Estado en el ejercicio de la soberanía, sin embargo, advierte que los partidos políticos requieren de mecanismos que les permitan solucionar sus conflictos internos. De esta manera, señala que “la solución armónica para dicha situación se encuentra en el otorgamiento a los partidos, de una función que, sin constituir propiamente la jurisdicción, sea su equivalente en la medida de lo posible, sin desplazar o sustituir a la primera.”¹⁹⁰

Por tal motivo, si la normatividad interna de los partidos es suficiente para dirimir las controversias que se susciten entre sus miembros o entre éstos y sus órganos, la militancia partidista está obligada a recurrir, *prima facie*, a las instancias internas, pero, en caso contrario, los miembros del partido podrán acudir a la jurisdicción, *per saltum*. Por ello, indica el autor, únicamente se puede recurrir a la jurisdicción estatal cuando:

- a) Se hayan agotado las instancias internas (principio de definitividad);
- b) Cuando las mismas no existan y;
- c) Cuando las existentes no estén encomendadas a órganos capacitados e independientes, no estén previstos los elementos del debido proceso legal, o no permitan la satisfacción completa, total y oportuna de las pretensiones jurídicamente tuteladas de las partes”.¹⁹¹

¹⁸⁹ cfr. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, op. cit., pág. 31.

¹⁹⁰ cfr. CASTILLO GONZALEZ, Leonel, op. cit., pág. 73.

¹⁹¹ Idem., pág. 75.

III.3.7.- Procedimientos y mecanismos internos y externos de control que aseguren el manejo transparente de los recursos.

Los recursos de que disponen los partidos políticos, ya sean de origen público o privado, han sido y son de difícil control, por lo mismo, la autoridad electoral y los propios partidos requieren de procedimientos y mecanismos que garanticen el manejo transparente de los mismos. Es decir, tanto las subvenciones estatales como los recursos privados que ingresan a los partidos deben sujetarse a “medidas de control y fiscalización, interno y externo, que aseguren su contabilización, así como el ejercicio adecuado de aquellos actos y documentos de los que se derivan derechos y obligaciones de contenido económico”.¹⁹²

Para poder determinar cuáles son los mecanismos de control existentes y cuáles deberían de operar en el sistema electoral mexicano, es indispensable que se divida el estudio en dos partes: el control de los recursos públicos y el control de los recursos privados.

a) Financiamiento público.

Ya en el punto III.2.1. se explicó que el financiamiento público es, en mayor o menor medida, de más fácil control que el financiamiento privado, ya que se tiene conocimiento, desde un principio, de los montos que se han otorgado, de los sujetos que tienen derecho a recibirlo y como deben ser gastados. Es decir, existen reglas claras, previamente establecidas, que facilitan la operación de mecanismos de transparencia.

Así, un primer mecanismo de control de los recursos públicos es la obtención del registro, es decir, haber sido reconocido por la autoridad electoral como partido político, como una entidad que en función de su naturaleza de interés público requiere de subvenciones del Estado para cumplir con sus funciones. Pero además, esta situación se fortalece mediante la obligación legal de los partidos, de mantener dicho registro, con la obtención mínima del 2% de la votación nacional. Entonces, no basta con que estos institutos políticos consigan el registro ante el

¹⁹² CORTÉS BURETA, Pilar, *Recursos Públicos y Partidos Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, pág. 117.

IFE para obtener financiación pública, sino que además, para mantenerlo requieren demostrar que han sido considerados por la ciudadanía como una alternativa democrática al obtener el mínimo de votos requerido por la Ley.

Por otro lado, una vez que los partidos políticos han sido reconocidos legalmente para recibir recursos públicos, el sistema jurídico mexicano distribuye los mismos en base a dos criterios de asignación: a) un 70% de acuerdo al número de votos y curules que hayan obtenido los partidos en las elecciones anteriores y, b) un 30% será repartido de forma equitativa entre todos los contendientes.

Es importante recalcar que estos dos criterios de asignación, no se aplican a los partidos políticos de nueva creación, es decir, a aquellos que hayan obtenido su registro con posterioridad a la última elección. A los partidos de nueva creación se le aplica una regla especial: se les otorga el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, así como una cantidad adicional igual en el año de la elección, para sufragar sus gastos de campaña.

Esta situación es, sin lugar a dudas, contradictoria. Por una parte, si los recursos públicos fuesen otorgados únicamente en función del número de votos obtenidos en elecciones previas, los partidos de nueva creación podrían desaparecer fácilmente o inclusive, buscar recursos por otros lados sin importar su procedencia, pero por otra parte, la diferencia abismal entre los colosales montos de financiamiento público que reciben las grandes fuerzas políticas y los discretos montos que tocan a los partidos políticos de nueva creación, origina desigualdades e inequidades en la contienda por el voto ciudadano.

Ahora bien, el financiamiento público, como ya se vio, puede ser directo o indirecto, o en otras palabras, puede consistir en sumas de dinero o en otro tipo de prerrogativas, como el acceso a los medios masivos de comunicación. Una vez que se han explicado las dos vertientes que constituyen el financiamiento público, sería conveniente hacer un pequeño paréntesis para tratar tres puntos que actualmente han causado dificultades a la autoridad electoral: 1) el aumento de los recursos destinados a la campañas electorales y la aparición de las llamadas

“precampañas”, 2) los actos anticipados de campaña, y 3) el uso desmedido de los medios masivos de comunicación por parte de los partidos políticos.

1) Las campañas electorales y las precampañas. Las primeras pueden definirse como “el conjunto de acciones lícitas que llevan a cabo los partidos políticos, con el propósito de convencer a los electores, para que éstos emitan el voto a favor de sus candidatos, mientras que las segundas son consideradas como el conjunto de actividades, que de manera previa a la campaña electoral, son llevadas a cabo por los aspirantes a candidatos”.¹⁹³

“Los actos de precampaña se caracterizan porque solamente se tratan de actividades llevadas a cabo para la selección interna de candidatos o de la difusión de las personas que fueron electas como candidatos, sin que tengan como objeto la difusión de la plataforma electoral de un partido político, ni la obtención del voto de los electores para la integración de los distintos órganos de representación popular el día de la jornada electoral, ya que estos últimos actos serían objeto de las campañas electorales que inician una vez que los partidos políticos obtienen el registro de sus candidatos ante el órgano electoral correspondiente, mismos que debieron ser previamente seleccionados por el partido postulante.”¹⁹⁴

Las campañas electorales, a diferencia de las precampañas, se encuentran explícitamente reguladas por la legislación electoral, es decir, las leyes electorales establecen los métodos, la duración y los costos de las campañas, pero no de las precampañas.

Así por ejemplo, el artículo 182 “A”, párrafo 1, del COFIPE, indica que “los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el consejo general, pero también señala, cuáles son los topes máximos de campaña para las elecciones de Presidente de la República y de Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa.

¹⁹³ cfr. ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, *Temas Selectos de Derecho Electoral*, primera edición, México, Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, 2005, pp. 398-399.

¹⁹⁴ ÍSLAS COLÍN, Alfredo, “Precampañas”, en CIENFUEGOS SALGADO DAVID et al (Coordinadores), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Internacional y otros temas*, primera edición, México, UNAM, III, 2005, pp. 208-209.

Entonces, ya surgió el primer problema a tratar: existe un vacío legislativo en torno a las precampañas, dejando abierta la posibilidad de que los actores políticos puedan pasar por alto los procedimientos electorales previamente establecidos, ocasionando así, desigualdad de oportunidades entre los contendientes. A simple vista, esta situación pareciera atar de pies y manos a la autoridad electoral, puesto que si no existe un acto ilícito establecido por el derecho, no puede haber una sanción. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en la tesis TJP-001-2004, que si las precampañas a fin de cuentas tienen o pueden tener un peso decisivo en las elecciones a cargos de elección popular, no es cuestionable ni inconstitucional, que la autoridad electoral imponga límites a los actos de precampaña.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIX, Febrero de 2004

Tesis: P/J. 1/2004

Página: 632

PRECAMPAÑA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL. (...) la precampaña electoral no se concibe como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, puesto que su función específica es la de promover públicamente a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público.

El segundo problema que tiene que ver con las campañas y con las precampañas electorales, es el aumento excesivo de recursos que se ha inyectado a las mismas. Ciertamente, las campañas electorales han sido limitadas con topes máximos, y si se sigue el criterio de la Corte, entonces las precampañas deben sujetarse a los mismos controles, pero, la realidad es que los costos electorales han ido en aumento y los partidos políticos cada vez se destinan más fondos para darse a conocer entre el también creciente número de votantes. Precisamente por esta cuestión, por una parte, debe señalarse claramente el inicio y el término de

las mismas, pero también, “deben ser objeto de verificación, revisión, auditoría y fiscalización en cualquier momento por parte del Instituto Federal Electoral.”¹⁹⁵

2) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que los actos anticipados de campaña son “aquellos que, en su caso, realicen los ciudadanos que fueron seleccionados en el interior de los partidos políticos para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular, durante el tiempo que media entre su designación por los institutos políticos y el registro formal de su candidatura ante la autoridad administrativa electoral”.¹⁹⁶

No deben confundirse las llamadas “precampañas” con los actos anticipados de campaña, puesto que las primeras hacen alusión a todos aquellos actos que realizan los candidatos al interior de su propio partido con el objeto de conseguir el apoyo de sus compañeros y lograr así su ulterior postulación a cargos de elección popular, mientras que los actos anticipados de campaña, simplemente son aquellos actos de campaña que efectúen los candidatos o los mismos partidos a favor de estos, con antelación a los plazos legalmente establecidos para ello.

De ahí que el Tribunal Electoral haya establecido en su Tesis Relevante S3EL 016/2004 la prohibición implícita de dichos actos, al señalar que:

“ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. SE ENCUENTRAN PROHIBIDOS IMPLÍCITAMENTE (Legislación de Jalisco y similares).— ...son prerrogativas de los partidos políticos iniciar las campañas electorales de sus candidatos, fórmulas o planillas, a partir del día siguiente en que se haya declarado válido el registro para la elección respectiva y concluir las tres días antes del día de la elección. Esta disposición legal implica, entre otros aspectos, que los partidos políticos no tienen el derecho de iniciar las campañas electorales de sus candidatos, fórmulas o planillas al margen del plazo establecido por el propio ordenamiento, de lo que deriva la prohibición de realizar actos anticipados de campaña, en razón de que el valor jurídicamente tutelado por la disposición legal invocada es el acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, y el hecho de que se realicen actos anticipados de campaña provoca desigualdad en la contienda por un mismo cargo de elección popular, ya que si un partido político inicia antes del plazo legalmente señalado la difusión de sus candidatos, tiene la oportunidad de influir por mayor tiempo en el ánimo y decisión de los ciudadanos electores, en detrimento de los demás candidatos, lo que no

¹⁹⁵ cfr. ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, Op. cit., pág. 414.

¹⁹⁶ tesis S3EL 016/2004, de rubro: “ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. SE ENCUENTRAN PROHIBIDOS IMPLÍCITAMENTE”, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 327-328.

sucedería si todos los partidos políticos inician sus campañas electorales en la misma fecha legalmente prevista.”¹⁹⁷

3) Al ampliarse el número de votantes, los partidos políticos han tenido que buscar la forma de llegar a ellos y los medios idóneos han sido la prensa escrita, la radio y la televisión. Por una parte, “todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a sus candidatos, plataformas y programas electorales a los ciudadanos, por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una ‘elección informada’.”¹⁹⁸

Sin embargo, la legislación electoral en América Latina no ha cubierto satisfactoriamente este aspecto tan sensible de la actuación de los partidos políticos, a pesar de que los medios masivos de comunicación representan entre un 40% y un 70% de los gastos de campaña de los partidos de la región.¹⁹⁹

Aunado a lo anterior, debemos considerar que los problemas que la autoridad electoral debe superar en este ámbito no son simples, por una parte, le corresponde monitorear las compras que los partidos políticos hacen respecto de los espacios de radio y televisión y, por otro lado, ha de determinar si todos los actores políticos han recibido el mismo trato por parte de los concesionarios.

Entonces, si de por sí es difícil llevar un control sobre la relación “política-medios”, más difícil será aún dicha tarea, si no existe un marco normativo que garantice un cierto grado de transparencia y de rendición de cuentas, pero, ni los partidos ni los dueños de las empresas televisivas y de radiodifusión han permitido que los espacios sean distribuidos equitativamente, ya que han truncado importantes reformas a las Leyes de Medios.

“Quizás por ello, el mejor esquema de acceso de los partidos a los medios es el que establecen las llamadas ‘franjas electorales’, es decir, tiempos establecidos por Ley, que el Estado distribuye gratuitamente entre los partidos a partir de criterios de proporcionalidad e igualdad”.²⁰⁰ En otras palabras, la autoridad

¹⁹⁷ Idem.

¹⁹⁸ ZOVATTO, Daniel, op. cit., pág. 75.

¹⁹⁹ cfr. PESCHARD, Jacqueline, op. cit., pág. 43.

²⁰⁰ Idem., pág. 44.

administrativa electoral debe ser el órgano encargado de realizar la compra de espacios en la radio y la televisión y distribuirlos entre todos los contendientes de forma equitativa.

b) Financiamiento privado.

De acuerdo al artículo 49 del COFIPE, el financiamiento privado puede consistir en: 1) Cuotas de sus afiliados; 2) Donaciones; 3) Autofinanciamiento; y 4) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Por otro lado, el mismo artículo, en su numeral segundo, prevé cuál es el tipo de financiamiento prohibido²⁰¹ y en sus numerales 5 y 6 establece, por un lado, la obligación de los partidos de formar un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, la presentación de los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, y por otro lado, la constitución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, para la revisión de los informes anuales y de campaña.

Otro ejemplo de los controles nacionales en relación al financiamiento privado, es la prohibición de las donaciones anónimas. Esto no quiere decir que cualquier donación de una persona física se encuentre vetada por la Ley, sino únicamente aquellas que superan el tope máximo establecido por la legislación electoral. Sin embargo, como se ha visto ya en el punto 11.2.1. y en el presente punto, el marco normativo nacional no procura reglas necesarias para ejercer un control real y transparentes sobre los recursos privados de los partidos políticos.

Ahora bien, el estudio comparado muestra que la transparencia en el manejo de recursos privados por parte de los partidos políticos es posible. Santiago González-Varas señala diversos modelos de control -como el alemán, el canadiense o el norteamericano- que pueden ser considerados como verdaderas instituciones en la materia. Acertada, Sin duda, esta idea es acertada, puesto que

²⁰¹ (Revisar punto III.2.1. del presente capítulo)

dichos sistemas ofrecen un abanico de posibilidades que deberían ser aplicadas al caso mexicano.²⁰²

El modelo Alemán de control exige, en primer término, que estos institutos políticos lleven un “libro de cuentas”, donde, de manera pormenorizada, puedan revisarse los ingresos y egresos del partido, su patrimonio e inclusive los balances económicos de las distintas empresas que mantienen una relación económica con los partidos.

Pero además, amplían este mecanismo de control, mediante la exigencia de contar con una instancia profesional, independiente del Estado, que vigile el manejo adecuado de los recursos de los partidos. “A estos sujetos compete observar si se respetan las disposiciones legales, respecto al contenido de los libros de cuentas, así como de la regularidad de los gastos y de los ingresos; también las variaciones del patrimonio del partido y la posible obtención de donaciones ilegales.”²⁰³

En cuanto a los casos canadiense y norteamericano, puede advertirse el fomento hacia la financiación privada, como es el caso de las donaciones, sin embargo, son conscientes del grave riesgo que significan para la transparencia. Así, ambos sistemas procuran evitar dicho peligro, uno a través de la implementación de beneficios fiscales, y la otra, por medio del llamado “voto financiero”. Así, por ejemplo, en Estados Unidos el ciudadano, al momento de pagar el ISR, puede decidir si favorecerá a algún partido mediante una donación, mientras que en el caso canadiense, fomentan esta situación, mediante desgravaciones fiscales, obviamente, en donaciones que no pasen de cierto monto.²⁰⁴

Sin embargo, ¿de que sirven tantos mecanismos de control, si no se aplican también sanciones proporcionales en caso de transgredir dichas normas? Si los partidos políticos saben que el beneficio de usar recursos mal habidos es mayor que las sanciones aplicables, si no existen penas reales que obliguen a los

²⁰² cfr. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago, *La financiación de los Partidos Políticos*, Madrid, DYKINSON, 1995, pp. 121-160.

²⁰³ Idem., pág. 154.

²⁰⁴ Id. pp. 111-121.

partidos políticos a manejar sus recursos de forma honrada, jamás podrá lograrse certidumbre y transparencia en el ámbito electoral. Ejemplos de sanciones hay muchos, como la pérdida del registro, la imposición de multas, el suministro de recursos públicos por cierto periodo, o inclusive, sanciones de índole penal, pero el punto es que dichas sanciones sean aplicadas efectivamente, en proporción a la gravedad de la infracción.

CAPÍTULO IV

Mecanismos institucionales para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos.

IV.1.- Quejas administrativas ante el Instituto Federal Electoral por incumplimiento a las disposiciones que rigen la vida interna de los partidos, en materia de transparencia, así como el recurso de apelación ante el Tribunal Electoral como mecanismo de control de la legalidad de esas resoluciones.

El Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las faltas administrativas de que conoce la autoridad electoral y las sanciones aplicables en caso de incurrir en alguna de éstas. Ahora bien, el Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se aprueban los lineamientos para el conocimiento y la sustentación de los procedimientos de las faltas administrativas, de fecha 18 de enero del 2002, prevé en su artículo 2, párrafo 1, inciso c, que la queja o denuncia debe entenderse como el “acto por medio del cual se hace del conocimiento del Instituto Federal Electoral los presuntos hechos violatorios de la normatividad electoral federal.”

Entonces, si las faltas administrativas, según el acuerdo de la Junta General Ejecutiva, proceden contra violaciones a la normatividad electoral federal, ¿Pueden interponerse quejas administrativas en contra de los partidos políticos por faltas a su normatividad interna? y más específicamente, ¿por transgredir sus disposiciones internas en materia de transparencia?

En cuanto a la primera pregunta, la posición adoptada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la siguiente:

“ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN CONTRAVIENE LA LEY.— (...) cuando un partido político nacional incumpla sus disposiciones estatutarias, ello genera el incumplimiento de disposiciones legales, en virtud de que la obligación que pesa sobre los partidos políticos para conducir sus actividades dentro de los cauces legales, debe entenderse a partir de normas jurídicas en un sentido material (toda disposición jurídica constitucional, legal, reglamentaria o estatutaria que presente las características de generalidad, abstracción, impersonalidad, heteronomía y coercibilidad), (...) ya que ahí se contienen prescripciones legales por las cuales se reconoce el carácter

vinculatorio de disposiciones que como mínimos deben establecerse en sus documentos básicos y, particularmente, en sus estatutos. (...) Lo anterior es así, porque si en la Constitución federal se reconoce a los principios, programas e ideas de los partidos políticos como un acuerdo o compromiso primario hacia *el pueblo* y especialmente para *los ciudadanos*, lo que destaca la necesidad de asegurar, a través de normas jurídicas, su observancia y respeto, en tanto obligación legal y, en caso de incumplimiento, mediante la configuración de una infracción que dé lugar a la aplicación de sanciones. En ese sentido, si los partidos políticos nacionales tienen la obligación de cumplir lo previsto en el Código Federal Electoral y ahí se dispone que deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales, es claro que uno de dichos cauces es el previsto en las normas estatutarias.”²⁰⁵

Los argumentos jurídicos que sustentaron dicho criterio pueden simplificarse de la siguiente forma: si los partidos políticos nacionales son considerados como entidades de interés público, por ser los únicos medios democráticos con que cuentan los ciudadanos para acceder al poder y hacer posible la renovación de los órganos de Estado, es necesario entonces, que las disposiciones legales de la materia aseguren el cumplimiento de dichas funciones, y la forma de lograrlo es mediante el establecimiento de ciertos requisitos mínimos de democracia que deben estar presentes en sus documentos básicos.

Por tal motivo, si esos documentos no reúnen todos o alguno de esos elementos, o en caso de reunirlos, no son observados por estos institutos políticos, es como si se incumpliera directamente con las disposiciones legales en sí mismas, motivo por el cual, es posible la interposición de quejas administrativas y ulteriores sanciones en contra de estas entidades de interés público.

“No obstante lo anterior, el cumplimiento de la obligación aparentemente quedaba sujeta únicamente al control administrativo de la autoridad electoral, en el momento de la revisión de los estatutos para declarar su constitucionalidad o ilegalidad, y en su caso, del Tribunal Electoral en el recurso de apelación que se interpusiera contra la resolución denegatoria, sin verse el camino para la

²⁰⁵ Tesis Relevante S3EL 009/2003, de rubro: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN CONTRAVIENE LA LEY”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 562-564.

impugnación de los actos de aplicación o las omisiones conculcatorias de los estatutos aprobados”.²⁰⁶

Sin embargo, la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-018/99 dio lugar a la tesis relevante S3EL 025/99, de rubro: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA”, en la cual, el Tribunal finalmente determinó que hay tres momentos en que puede ser impugnada la inconstitucionalidad o la ilegalidad de los estatutos de los partidos políticos:

- 1.- Al momento que se presentan por vez primera los estatutos ante el Instituto Federal Electoral para su aprobación, y que, a pesar de no apegarse a las disposiciones legales aplicables, el instituto otorgue el registro;
- 2.- Cuando la inconstitucionalidad o ilegalidad de los estatutos provenga de futuras modificaciones y la autoridad electoral no las considere como tales y apruebe dichas alteraciones, y
- 3.- Cuando un acto o resolución de la autoridad electoral, con fundamento en las normas estatutarias partidistas, produzcan consecuencias inconstitucionales o ilegales.

En lo que toca a las dos primeras hipótesis, los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad pueden ser atacados por medio del recurso de apelación, con el objeto de revocar el registro concedido o pedir la modificación del mismo. Al respecto, el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, fracción 1, inciso B, indica que el recurso de apelación procederá, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, para impugnar:

“los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del instituto federal electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva.”

²⁰⁶ CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, op. cit., pág. 137.

Pero además, el mismo Tribunal, en su tesis S3ELJ 10/2003, de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA", señala que procede el recurso de apelación contra cualquier determinación o resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral con motivo del procedimiento administrativo sancionador derivado de la interposición de una queja en términos del artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Y es que si los ciudadanos afiliados o militantes de un partido político se encuentran legitimados para presentar dicha queja por supuestas violaciones estatutarias por parte de estos institutos políticos, ese mismo interés jurídico los faculta para participar y vigilar la adecuada instrucción del procedimiento relativo e, incluso, impugnar la determinación final que se adopte, lo que no acontece cuando la respectiva queja o denuncia se formula por supuestas violaciones legales cometidas por algún partido político, puesto que en este caso corresponde a los demás partidos políticos combatir tal determinación, con base en el interés difuso o en beneficio de la ley que a tales institutos les confiere.

Respecto a la tercera hipótesis, "la impugnación puede presentarse contra el primer acto de aplicación que se emita con perjuicio del promovente, para que se anule el acto, y así impedir sus efectos perniciosos, de modo que no es factible el pronunciamiento en abstracto contra las normas estatutarias fundantes del acto o resolución, cuando el resultado no tiene ninguna posibilidad de generar la concesión al peticionario del beneficio o derecho defendido o de evitarle el perjuicio específico del que se quiere librar."²⁰⁷

Sin embargo, como se vera en el punto IV.2 del presente estudio, el recurso de apelación no es el único medio de impugnación con que cuentan los afiliados para hacer frente a las presuntas violaciones estatutarias de los partidos políticos; también procede el Juicio Para la Protección de los Derechos Político-Electorales

²⁰⁷ Idem., pág. 141.

del Ciudadano, cuando un militante que haya considerado vulnerado alguno de sus derechos político-electorales por presuntas violaciones estatutarias, lo haga valer. Tal es el caso del asunto que promovió José Luis Amador Hurtado en contra del Partido Verde Ecologista de México en el año 2002.

Este asunto nació de la inconformidad del C. José Luis Amador Hurtado, respecto de los actos antidemocráticos, ilegales e inconstitucionales con que se eligieron las supuestas dirigencias del Partido Verde Ecologista de México y la inconstitucionalidad de diversos artículos de los estatutos del mismo partido a través o mediante el acto administrativo del director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos. Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sentencia SUP-JDC-021/2002, resolvió que le asistía la razón al actor y que había utilizado la vía óptima para tal efecto, toda vez que:

“el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: i) De votar y ser votado en las elecciones populares; ii) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país e iii) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan presuntas violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren íntimamente vinculados con el ejercicio de tales derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, máxime cuando el acto o resolución combatido provenga de una autoridad u organismo electoral, en tanto que de acuerdo con lo previsto en el artículo 73, fracción VII, de la ley de amparo, en tales supuestos el juicio de amparo sería improcedente, con el objeto de garantizar el derecho constitucional a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva ...”²⁰⁸

De esta manera queda respondida nuestra primera inquietud, es decir, si procede la interposición de quejas administrativas por presuntas violaciones de los partidos políticos a su normatividad interna. Pero, ¿Qué pasa con las violaciones estatutarias en materia de transparencia? Las primeras reflexiones en torno a este tema no son muy alentadoras, por que: existen muy pocas disposiciones legales que obliguen a estas entidades de interés público a conducirse con transparencia

²⁰⁸ JDC, expediente SUP-JDC-021/2002, actor José Luis Amador Hurtado.

y ninguna que les exija explícitamente, a introducir este tipo de mecanismos legales en su normatividad interna.

En otras palabras, no hay disposiciones legales que exijan en forma explícita, a estas entidades políticas a transparentar sus actos, de hecho, los artículos 25, 26 y 27 del COFIPE, que establecen los contenidos mínimos que deben contener los documentos básicos de los partidos políticos, jamás hablan de la transparencia como elemento que deberían comprender dichos escritos partidistas, dejando así, al arbitrio de los partidos, la introducción o la ausencia de dicha figura en sus estatutos, lo cual no significa que vía legal, se encuentren obligados a la transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, si tomamos en cuenta el estudio que llevamos a cabo sobre nuestro primer cuestionamiento y el hecho de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado en su tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2005, que uno de los elementos mínimos de democracia que debe haber en los estatutos de los partidos, es la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, rubro que comprende, el derecho de acceso a la información, entonces, podemos decir que las violaciones estatutarias en materia de transparencia sí pueden ser sometidas a mecanismos de control administrativo y, en su caso, jurisdiccional.²⁰⁹

Por este motivo, puede ser que la legislación electoral no distinga a la transparencia como elemento que deba estar presente en la normatividad interna de los partidos políticos, pero, sí advierte la obligación de respetar y tutelar los derechos fundamentales de los afiliados, como lo es el derecho de acceso a la información, y qué mejor manera de garantizar dicho derecho que mediante la introducción de mecanismos de transparencia al interior del partido.

Este hecho confirmaría entonces la procedencia de quejas administrativas contra presuntas violaciones estatutarias en materia de transparencia por parte de los partidos políticos, pero supone otro cuestionamiento: ¿quién o quiénes están facultados para interponer tales quejas? Si tomamos en cuenta que la tesis de jurisprudencia S3ELJ 58/2002 ratifica el derecho a la información en materia

²⁰⁹ Tesis S3ELJ 03/2005, de rubro: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 120-122.

político-electoral de los ciudadanos, entonces, concluiremos que cualquier persona, militante o no, tiene el derecho de interponer quejas administrativas en contra de los partidos políticos si consideran que se ha violentado su derecho básico de información por parte de estas entidades de interés público, pues debe entenderse que sólo cuando el ciudadano es debidamente informado, puede, sin vicio alguno, ejercer su derecho de asociación política.

IV.2.- Procedencia del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano para salvaguardar el derecho de acceso a la información.

La postura actual respecto a los derechos políticos y el derecho a la información es incluirlos dentro de la categoría de derechos fundamentales, como se hace notar en diversos instrumentos internacionales. Por lo mismo, “es necesario establecer garantías constitucionales y legales que doten a dichos derechos de efectividad, como lo es la previsión de mecanismos jurisdiccionales que entrañen la sumisión del poder a la Constitución.”²¹⁰

Así es como nace la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, suceso que supone un medio de control efectivo con que cuentan los ciudadanos para defenderse en caso de violaciones a sus derechos político-electorales. Ahora bien, la Ley reconoce seis medios de impugnación en materia electoral: el recurso de reconsideración; el recurso de revisión, el recurso de apelación; el juicio de inconformidad; el juicio de revisión constitucional y; el Juicio para la Protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

El artículo 79 de la citada Ley establece que el JDC solo procederá cuando el ciudadano haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país y de afiliarse libre e individualmente al partido político de su preferencia.

Ahora bien, como puede observarse, el artículo citado no prevé explícitamente la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del

²¹⁰ CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, op. cit., pág. 107.

ciudadano para salvaguardar el derecho de acceso a la información, o en otras palabras, nunca lo establece como un medio de defensa jurisdiccional para atacar los actos de los partidos que vulneren dicho derecho. De ahí que hablemos a continuación de dos asuntos que implicaron una importante interpretación de este precepto legal:

En primer lugar, tenemos el asunto de los estatutos del Partido Verde Ecologista de México, derivado del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 117/2001, un caso emblemático que inició el avance interpretativo al que se hizo referencia. El argumento central de este conflicto versó sobre la procedencia o improcedencia de una solicitud de acceso a la información que hizo llegar el ciudadano José Luis Amador Hurtado a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, respecto al registro de los órganos directivos nacional y estatales del partido en cuestión, así como de los documentos que acreditan el legal procedimiento del nombramiento de los mismos.

La primera respuesta que dio la Dirección Ejecutiva al promoverlo fue la imposibilidad de atender su petición, puesto que consideró que no contaba con la acreditación de personalidad necesaria para acceder a dicha información. Ante tal situación, el ciudadano promovió el JDC ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, la cual determinó que en función de los derechos de asociación política y de afiliación con que cuenta el ciudadano y en virtud de la naturaleza pública del Registro Federal Electoral a cargo del Instituto, así como el deber del Estado de garantizar el acceso a la información a los mismos, le asistía la razón al promovente.

Tomando en cuenta estos antecedentes, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se dio a la tarea de analizar y explicar dos situaciones:

- 1) si son o no directamente impugnables los actos partidistas a través de este juicio y;
- 2) si procede o no el mismo para salvaguardar el derecho a la información de los ciudadanos.

Afortunadamente, podemos decir que el primer cuestionamiento es afirmativo, es decir, si son impugnables los actos y resoluciones de los partidos que vulneren los derechos político-electorales de los ciudadanos a través del JDC, sin embargo, debemos precisar que el proceso del cuál surgió este criterio fue lento y delicado, puesto que, en un principio, “el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se consideró improcedente en contra de actos u omisiones atribuidos a partidos políticos, porque de un primer análisis de las bases constitucionales y legales que lo rigen se concluyó que no incluían a esas instituciones como sujetos pasivos (demandados u órganos responsables) sino que los únicos actos impugnables eran los de las autoridades del Estado”.²¹¹

No obstante lo anterior, en últimas fechas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modificó dicho criterio, para quedar de la siguiente forma:

“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.”²¹²

Para lo anterior, el tribunal realizó un estudio exhaustivo de la normatividad aplicable y llegó a las siguientes conclusiones:

²¹¹ CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, op. cit., pág. 117.

²¹² Tesis S3ELJ 03/2003, de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 161-164.

- a) El derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 Constitucional, en ningún momento excluye los conflictos que pudiesen surgir entre los partidos políticos y los ciudadanos, con motivo de la aplicación e interpretación de la normatividad interna de estos institutos políticos.
- b) La obligación del Estado mexicano, derivado de la celebración de instrumentos internacionales, de establecer mecanismos legales que garanticen la tutela de los derechos fundamentales, como lo son los derechos político-electorales.
- c) Del estudio de los artículo 41, fracción IV, y 99, fracción V, de la Constitución y 79 del la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprendió la idea de que si una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral es garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, no es posible limitar dicha protección a las resoluciones o actos que emanen de la autoridad, sino que debe comprender también, los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos.
- d) Además, el artículo 12, párrafo 1, inciso b), menciona como sujeto pasivo de los medios de impugnación en materia electoral a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario.
- e) El Tribunal señaló que el JDC, a diferencia del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del COFIPE, facilita la restitución del Derecho.
- f) Finalmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación indicó que la procedencia del JDC está condicionada al cumplimiento del principio de definitividad, o en otras palabras, de agotar previamente las instancias

internas partidistas conducentes, mediante las cuales se pueda restituir el derecho violentado.

En cuanto a la segunda situación, puede decirse que en un primer acercamiento, pareciera que el JDC no pudiera ser interpuesto con motivo de una violación de los partidos al derecho de acceso a la información de los ciudadanos, ya que, el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia electoral, en ningún momento hace alusión a tal violación como causal de procedencia de dicho juicio.

Sin embargo, el Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante un estudio gramatical, sistemático y funcional de diversas disposiciones legales y constitucionales, desprendió una serie de criterios de interpretación que denotan responsabilidad directa de estos institutos políticos en caso de transgredir el derecho de todo ciudadano a ser informado.

Y es que el Tribunal Electoral, en su tesis S3ELJ 36/2002, concluyó que el simple hecho de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano tutele los derechos a votar y ser votado, de asociación política y de afiliación política, implica, a su vez, la defensa de otros tantos derechos que se encuentran estrechamente vinculados con los mencionados derechos político-electorales, como son los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y de difusión de las ideas.²¹³

Es comprensible este criterio, puesto que, ¿como pueden garantizarse los derechos político-electorales? si no se garantizan, a su vez, otros derechos complementarios que les dan forma y sentido a los primeros. Es decir, si los partidos políticos no garantizan el derecho de acceso a la información a sus militantes y a los ciudadanos, si no divulgan información básica de su funcionamiento, ¿como pueden ejercitarse debidamente los derechos políticos de

²¹³ Tesis S3ELJ 36/2002, de rubro: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN", *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 164-165.

asociación y afiliación? o ¿como puede una ciudadanía desinformada ejercer con responsabilidad y conocimiento su derecho al voto?, e inclusive, ¿Cómo puede garantizar la autoridad jurisdiccional la impartición de justicia efectiva y completa, si los partidos políticos no se encuentran obligados a transparentar sus acciones y rendir cuentas de las mismas?.

La respuesta a estos cuestionamientos pueden constatarse por medio del segundo caso que nos ocupa, llamado “Caso Zárate”, asunto que tuvo su origen cuando el ciudadano Jorge Arturo Zárate Vite presentó ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, diversos juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, en contra de las resoluciones CCTAI-REV-002/03 y CCTAI-REV-002/04, emitidas por la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral.

Básicamente, las resoluciones en comento señalaban la imposibilidad del IFE de entregar al promovente la información relativa a los sueldos y prestaciones de los dirigentes a nivel nacional de los partidos políticos con registro, o bien, que hubieran perdido su registro, puesto que dichos documentos no se encontraban en poder del instituto y no podían exigirse los mismos a los partidos, por no ser considerados por la Ley Federal de Transparencia como sujetos obligados.

No obstante lo anterior, el ciudadano Zárate Vite consideró que tales consideraciones transgredían diversos preceptos constitucionales y legales, entre los cuales destacan: el principio de legalidad que rige la materia electoral y sus derechos de acceso a la justicia y de acceso a la información.

IV.3.- Mecanismos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas de los recursos de los partidos políticos: la fiscalización.

La ideología política, tema que alguna vez fue central en los triunfos partidistas, hoy por hoy ha sido rebasada en importancia por el “marketing político” y aunque no debería ser así, en la actualidad aquellos partidos políticos que cuentan con mayores recursos son los que pueden acercarse con mayor facilidad al electorado. Entonces, si el dinero se ha convertido en la principal herramienta de los partidos para ganar elecciones, es indiscutible la necesidad de la autoridad electoral de

contar con mecanismos que propicien su transparencia y adecuada rendición de cuentas, ya que con ello se permite que la sociedad pueda calificar las ofertas políticas, no solo en razón de lo que gastan sino de lo que efectivamente proponen.

Es por esto, entre otras razones, que surge la fiscalización de los recursos de los partidos, instrumento que “permite conocer de donde surge el dinero que emplean los partidos políticos, como lo emplean y que tan bien empleado se encuentra.”²¹⁴

Ahora, de poco o nada sirve tratar de controlar, si no existen mecanismos de fiscalización lo suficientemente fuertes que permitan investigar, revisar, vigilar, verificar y, en su caso, sancionar irregularidades.

En este sentido, Carlos Navarro Fierro estima que un primer paso para fortalecer la fiscalización es que exista una fuerte dosis de coherencia entre las regulaciones y exigencias legales y los dispositivos de control y sanción para asegurar su cumplimiento. Es decir, no basta con configurar reglamentaciones laxas en torno a la relación política-dinero, sino que es necesario contar con dispositivos de control que propicien la transparencia y la rendición de cuentas.

Así pues, para determinar si los sistemas de fiscalización cumplen con dicha exigencia y poder evaluar sus atributos y capacidades reales, deben tomarse en cuenta cinco indicadores básicos:²¹⁵

- a) El rango de atribuciones de que dispone la autoridad o autoridades encargadas del control financiero;
- b) La publicidad de los informes financieros y de las resoluciones del órgano de control;
- c) La obligación legal de los partidos de llevar un registro documental de sus finanzas y rendir informes periódicos;
- d) La obligación legal de los partidos (y candidatos) de llevar una contabilidad detallada y específica de sus ingresos y gastos de campaña y rendir informes de ello, y

²¹⁴ AVANTE JUÁREZ, Alejandro David, “Problemas de la fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en México”, en FUENTES CERDA, Eloy (Coordinador), *Temas Electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pág. 196.

²¹⁵ NAVARRO FIERRO, Carlos, *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la contienda electoral*, México, IFE, OEA, 2005, pp. 91-92.

e) El régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento de la normatividad existente.

En lo que respecta al primer indicador, la legislación electoral mexicana prevé un órgano de carácter permanente, encargado de revisar y vigilar cómo manejan sus recursos los partidos políticos: la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE.

Por otro lado, el artículo 49-B, párrafo 1, del COFIPE, prevé que la labor fiscalizadora no será atendida únicamente por la Comisión de Fiscalización sino que dicho órgano será auxiliado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. En este sentido la pregunta es si estos órganos cuentan o no con facultades suficientes para cumplir con su labor de la mejor forma posible y transparentar el manejo de los fondos partidistas.

De acuerdo con los artículos 49, párrafo 6 y 49-A, párrafo 2 del mismo ordenamiento, el órgano fiscalizador estará facultado para revisar los informes que le presenten los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña o, en otras palabras, del monto total de los ingresos y egresos ordinarios y las erogaciones que fueron destinadas al financiamiento de campañas políticas.

Sin embargo, el problema, obviamente, es que tales informes no pueden ser evaluados por la autoridad fiscalizadora en tanto no se cumplan ciertos tiempos, es decir, los informes anuales pueden ser entregados para su revisión hasta los 60 días que sigan al último día de diciembre del ejercicio que se reporte, igual caso se presenta para los gastos de campaña, que pueden ser objeto de revisión hasta que hayan concluido las mismas.

De lo anterior, se desprenden tres problemas principalmente: 1) los órganos fiscalizadores están facultados casi de forma de exclusiva para dictaminar los informes que le hagan llegar los partidos políticos; 2) estos institutos políticos pueden cometer irregularidades mientras no estén bajo la vigilancia del órgano revisor y, finalmente; 3) ninguno de los artículos citados enuncia claramente qué debe contener cada informe y cómo deben ser presentados ante la autoridad fiscalizadora electoral.

Por tal motivo, el artículo 49-B, párrafo 2, del COFIPE, indica que la Comisión de fiscalización de los recursos de los partidos tendrá, además de las atribuciones anteriormente apuntadas, las siguientes:

- a) Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes sobre el origen y monto de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;
- b) Establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;
- c) Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
- d) Solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, cuando lo considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos;
- e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;
- f) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas;
- g) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

Como puede observarse, el artículo en comento robustece aún más las atribuciones revisoras del órgano de fiscalización electoral, facultándolo para subsanar ciertas lagunas en la materia, haciendo uso de las facultades legales con que cuenta la Comisión para emitir lineamientos, acuerdos y reglamentos que faciliten la revisión de los recursos de estas entidades de interés público, como es el caso del “Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los

recursos de los partidos políticos nacionales”, el “Acuerdo de la Comisión por el que se regula la presentación de gastos en espectaculares” o el “Acuerdo por el que se regula la obtención de recursos a través de llamadas telefónicas al 01-800 y 01-900”.

Y es que, obviamente, la legislación electoral mexicana, a pesar de ser una de las más completas, no puede detallar a fondo cada aspecto de la vida partidista que regula, y es ahí justamente donde cobran importancia las facultades reglamentarias que se describieron con anterioridad en el párrafo que antecede. Ejemplos claros de los avances que se han conseguido mediante lineamientos, acuerdos y reglamentos emitidos por la Comisión de Fiscalización del IFE, los podemos ubicar en:

- Las solicitudes de informes detallados de los procesos internos de selección de candidatos; que deberán comprender la totalidad de los ingresos utilizados, los gastos realizados en radio, televisión, espectaculares y prensa escrita y los reportes de cada candidato.
- Los monitoreos a los procesos internos de selección de candidatos (que serán estudiados con mayor amplitud cuando se estudie el segundo indicador de los sistemas de fiscalización).
- La apertura del secreto bancario en materia electoral, de acuerdo al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito. Esto no fue siempre así y el ejemplo más claro al respecto lo encontramos en el caso “amigos de Fox”, donde la Coalición Alianza por el Cambio utilizó recursos ilegales mediante transferencias de dinero provenientes del extranjero y del país.²¹⁶

Es importantes hablar de este asunto, puesto que, en un primer momento, se consideró que el órgano de fiscalización del Instituto Federal Electoral no estaba facultado para revisar la información de dichas transferencias bancarias, puesto que, tanto la Comisión Nacional Bancaria como la

²¹⁶ Para una revisión exhaustiva véase: CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, primera edición, México, UNAM, IJJ, 2004, pp. 33 y ss. y, CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y amigos de fox*, México, Cal y Arena, 2006, 236 pág.

Secretaría de Hacienda consideraron que vulneraría el secreto bancario y fiscal.

Sin embargo, posteriormente, el Tribunal Electoral precisó que el Instituto debía ser considerado como una autoridad hacendaria federal para fines fiscales cuando realice sus actividades de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y, por lo mismo, no podrán oponerse ni el secreto bancario ni el fiscal para limitar sus labores fiscalizadoras.

Respecto al segundo indicador de los sistemas de fiscalización, es decir, la transparencia de los informes financieros y de las resoluciones del órgano de control, puede decirse que es uno de los puntos menos afortunados, y es que, a pesar de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental garantiza, por un lado, el derecho de los ciudadanos de solicitar al IFE información respecto de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y, por otro lado, la obligación del Instituto de garantizar el acceso a la información de los ciudadanos, la realidad es que la misma Ley limita dicho derecho y trunca tal obligación.

Lo anterior porque en un primer momento, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé que su finalidad es garantizar que toda persona tenga acceso a la información que se encuentre en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. El primer paso ya se dio, la Ley reconoce como sujeto obligado al IFE; sin embargo, más adelante, el mismo ordenamiento dificulta el compromiso de transparencia del Instituto al señalar que, tanto los informes que le presenten los partidos políticos a la Comisión de Fiscalización del Instituto, como las auditorías y verificaciones que ordene dicho órgano, no podrán hacerse públicas en tanto no haya concluido el procedimiento de fiscalización respectivo.

En este mismo sentido, el reglamento del IFE que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, indica que los informes anuales y de campaña, los informes de ingresos y egresos aplicados a

los procesos internos de selección de candidatos, los informes detallados que rindan los partidos políticos y las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión, no serán públicas hasta que el Consejo General emita la resolución correspondiente.

Uno de los más claros ejemplos que hay respecto a estas lagunas legislativas, es el relativo a la falta de transparencia en la financiación pública. Si bien es cierto que la legislación electoral prohíbe cierto tipo de financiamiento a favor de los partidos políticos y prevé límites al financiamiento privado, también lo es que la misma legislación electoral no obliga a los sujetos privados, reconocidos por la Ley para apoyar económicamente a los partidos, a transparentar sus aportaciones, toda vez que considera que ésta situación merma la secrecía del voto ciudadano.

Sin embargo, la realidad es que “la eliminación del anonimato en las donaciones a partidos y candidatos es un punto central en la lucha por la transparencia. Si los aportes son anónimos, la rendición de cuentas y su divulgación no será más que un formulismo contable, pero no aportará información útil desde el punto de vista del proceso democrático.”²¹⁷

Entonces, el problema no reside en la falta de revisión de los fondos partidistas, pues como ya se vio, existe un órgano encargado de dicha labor; más bien, el inconveniente radica en la extemporaneidad en la publicidad de las resoluciones del órgano fiscalizador, y los partidos políticos conocen esta omisión legal y la usan a su favor, es decir, saben que las penalizaciones, tanto legales como ciudadanas, serán aplicadas una vez que ellos hayan cumplido con sus objetivos.

Esto no quiere decir que el sistema de fiscalización electoral nacional no funcione, puesto que, a final de cuentas, los recursos que ingresan a los partidos, la forma en que son utilizados por éstos y el destino que les dan a los mismos, son revisados por la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, pero como se dijo, la transparencia y la rendición de cuentas deben ser, desde el principio, los motores de la función fiscalizadora, de tal suerte que los ciudadanos puedan ser informados oportunamente.

²¹⁷ FERREIRA RUBIO, Delia M, op. cit., pág. 84.

“Por lo tanto, el simple hecho de que los partidos y candidatos deban rendir informes financieros a una autoridad, por precisos o detallados que sean en lo concerniente al origen y monto de las contribuciones, si bien abona a favor del principio de transparencia sin agotarlo; no implica lo mismo ni puede interpretarse como una exigencia o mecanismo de publicidad de esa información, en la medida que la opinión pública no esté en condiciones de acceder a conocer esa información, es decir, en la medida en que no exista una prescripción expresa en ese sentido.”²¹⁸

Sin embargo, así como hay errores también hay aciertos, como es el caso de los “monitoreos” que ha venido realizado el Instituto Federal Electoral para las próximas elecciones presidenciales que tuvieron lugar el 2 de julio pasado. Dichos monitoreos, comprenden los gastos destinados por los partidos a su publicidad en la prensa escrita, la radio, la televisión y los anuncios en espectaculares. Pero, la verdadera trascendencia de dichos monitoreos, es que por vez primera se han utilizado para controlar estos aspectos desde las llamadas “precampañas políticas”, además de hacer pública la información respectiva, independientemente de que no se haya emitido el dictamen o resolución correspondiente.

En cuanto al tercer y cuarto indicador, el primero relativo a la obligación de los partidos de llevar registros de sus finanzas y rendir informes periódicos de los mismos, y el segundo, de la obligación de los partidos y candidatos de llevar una contabilidad detallada y específica de sus ingresos y gastos de campaña y rendir informes de ello, puede decirse, que son aspectos complementarios.

Esto es entendible si tomamos en cuenta lo siguiente: si bien es cierto que existe una obligación de informar a la autoridad electoral sobre los ingresos totales y gastos ordinarios que realicen los partidos políticos, así como el origen de los recursos utilizados para financiar las campañas electorales, también es cierto que el contenido de estos informes depende, en gran medida, de lo que de buena fe quieran informar estos entes políticos, por tal motivo, es indispensable que dichos escritos sean acompañados de aquellos documentos que justifiquen y comprueben su veracidad.

²¹⁸ NAVARRO FIERRO, Carlos, op. cit., pág. 93.

Por lo mismo, el COFIPE señala en su artículo 49-A, párrafo 2, que la Comisión de Fiscalización contará con un lapso de 60 días para el análisis de los informes anuales, en tanto que, para los informes de campaña dispondrá del doble del tiempo, pero además, en ambos casos, la Comisión puede solicitar a los partidos, a través de sus órganos responsables, aquellos documentos necesarios para verificar la veracidad de los informes presentados.

Siguiendo estas ideas, los artículos 15.2 y 16.2 del Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales establece que, tanto los informes de campaña como los informes anuales, deberán ser presentados junto con los instrumentos de contabilidad necesarios para respaldar su contenido, como es el caso de los recibos foliados que amparan las aportaciones recibidas por parte de los simpatizantes o las facturas derivadas de las compras de espacios en radio y televisión.

Así, el mismo Reglamento prevé en su artículo 19.2., que la Comisión de Fiscalización, a través de su Secretaría Técnica, estará facultada en todo momento para solicitar a los órganos encargados de las finanzas de cada partido, la documentación necesaria para corroborar los informes que le presenten, pero además, señala la obligación de estos entes políticos de permitir a la autoridad el acceso a todos los documentos originales que soporten sus ingresos y egresos, así como a su contabilidad, incluidos sus estados financieros.

Sin embargo, como ya se ha dicho, para que haya una verdadera transparencia y una eficaz rendición de cuentas en los movimientos financieros de los partidos políticos, no es necesario saturar a la autoridad con documentos, que en muchas ocasiones hacen más difícil su labor, o convertir esta obligación en una mera función registral, sino que debe existir coherencia y uniformidad entre la información que será objeto de fiscalización y los comprobantes respectivos, así como su estricto apego a los lineamientos legales que haya para tal efecto.

Finalmente, el quinto y último indicador, es decir, las sanciones aplicables en caso de violaciones a la normatividad aplicable en materia de financiamiento, es otro de los aspectos de los sistemas de fiscalización que ha causado mayores dificultades a la autoridad, ya que a pesar de contar con un catálogo de sanciones y casos

concretos en que deben ser utilizadas, a final de cuentas, las sanciones son posteriores a los beneficios electorales, disminuyendo así su fuerza y eficacia.

Sumado a lo anterior, el régimen de sanciones que opera con mayor frecuencia en el sistema electoral mexicano, suele consistir en la imposición de multas o cargas pecuniarias, es decir, a pesar de estar previstas la cancelación del registro o la supresión total de ministraciones públicas por determinado periodo en la legislación electoral, es difícil pensar que la autoridad electoral determine su aplicación. De lo cual “en último análisis queda el resabio de saber si las sanciones pecuniarias son la justa media para castigar transgresiones a principios vertebrales de la contienda político electoral; sí el descargo de una multa resarce o compensa realmente la trasgresión a ciertas normas de transparencia, legalidad o equidad en la competencia, o hasta que punto se puede o debe llegar para sancionar faltas graves o reiteradas.”²¹⁹

En parte, esto es entendible si se toma en cuenta que México se caracterizó por la ausencia de competitividad electoral por más de 70 años, y lo último que pretende la autoridad electoral es eliminar de la arena electoral a opciones políticas, sin embargo, no debe confundirse la protección del sistema de partidos con la ineficacia en la imposición de sanciones.

Este es, a grandes rasgos, el funcionamiento de nuestro sistema de fiscalización en materia electoral, el cual, en términos generales, puede no ser perfecto, pero en mayor o menor medida, ha propiciado un mayor grado de transparencia y equidad en las contiendas electorales. Así, por ejemplo, si tomamos en cuenta que para el año de 1963 no existía regulación alguna al respecto y actualmente el sistema electoral mexicano cuenta con un amplio catálogo de disposiciones jurídicas en la materia, puede decirse que ha habido avances significativos, a lo mejor no en la medida deseada, pero ha habido.

Indiscutible es el hecho de que falta mucho por hacer si no queremos poner en duda la transparencia y la legalidad que se espera de toda democracia. Por lo mismo, es necesario regular algunos pendientes de los sistemas de fiscalización, como son: la reducción en los montos de financiamiento que reciben los partidos

²¹⁹ NAVARRO FIERRO, Carlos, op. cit., pág. 94.

políticos; acortar los periodos destinados a las campañas y regular las llamadas precampañas; la fiscalización de los dineros privados que ensanchan los caudales partidistas; la obligación de estos institutos políticos de transparentar sus finanzas y rendir cuentas de las mismas, y el derecho ciudadano a ser informado oportunamente, entre otros.

“A pesar de que existan todos estos desafíos por vencer, el hecho de que el financiamiento sea uno de los centros de discusión en materia electoral en México es muestra del avance democrático. Es una buena noticia que los temas de la fiscalización se refieran a cuestiones técnica, ya que, si bien éstas tienen obvias repercusiones políticas, pueden resolverse mediante procedimientos establecidos en la Ley y por la vía Institucional.”²²⁰

²²⁰ MERINO, Mauricio, *La transición votada*, primera edición, México, Porrúa, 2003, pág. 139.

Conclusiones

- I) Los contextos históricos que han ido moldeando las estructuras sociales y políticas de cada país son diferentes entre sí, pero existe un aspecto común en todas las sociedades: la lucha por el poder. Desde épocas remotas el hombre ha luchado por conquistar y conservar el poder político y, como consecuencia de ello, han surgido un sinnúmero de organizaciones que han buscado legitimarse para hacer realidad dicho propósito, como fueron los clubes populares, grupos parlamentarios y corrientes de opinión; sin embargo, no sería sino hasta bien entrado el siglo XIX que los partidos políticos empezarían a perfilarse como actores indispensables de la escena política de cualquier país.

- II) La idea de partido político como una organización formalmente estable, reconocida como el medio con que cuentan los ciudadanos para entablar una comunicación con el Estado y hacer posible el acceso de éstos al poder político, es reciente, puesto que no es hasta que las mayorías empiezan a participar en la vida política mediante elecciones libres y equitativas, con lo que se perfeccionan los mecanismos de democracia representativa.

- III) La consolidación de estos institutos políticos como mecanismos de participación ciudadana, tuvo su origen en los procesos de constitucionalización que se presentaron en Estados Unidos y Europa Continental a finales de la segunda guerra mundial y que continuaron en el resto de los países occidentales a lo largo del siglo XX, como es el caso de México. Este es el punto de partida de la institucionalización de los partidos políticos en la mayor parte de los regímenes democráticos, ya que es a partir de su reglamentación jurídica directa (en la norma fundamental y demás ordenamientos electorales), que se reconoce la

importancia que guardan como entidades políticas encargadas de canalizar los intereses ciudadanos.

- IV) La instauración de estos institutos políticos en las democracias consolidadas ha significado nuevas formas de hacer política y de conquistar el poder público. Obviamente, este proceso ha sido lento y doloroso en muchos casos, pero hoy día, han quedado atrás las viejas prácticas de usurpación del poder y han sido reemplazadas por contiendas electorales justas y equilibradas.
- V) La historia de la humanidad ha demostrado que para que el poder no sea ejercido de forma absoluta y desmedida, debe ser acotado por mecanismos de control, evitando así injusticias y desigualdades sociales. Es precisamente por esta razón, que las sociedades democráticas modernas demandan que sus gobernantes legitimen sus acciones y justifiquen sus decisiones.

Así es como nace la sociedad de la información, de esta demanda ciudadana de conocer y participar más activamente en la vida pública; de la necesidad de eliminar esa cortina de humo que siempre ha enrarecido la función estatal. Con el objeto de dar respuesta a estas peticiones sociales y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, es que han sido creados los mecanismos de control conocidos como “transparencia” y “rendición de cuentas”.

- VI) La transparencia es una garantía normativa que pretende poner al alcance de los ciudadanos, de forma clara, precisa y oportuna, la información que posean, guarden o generen los órganos públicos, así como la información de cualquier otro organismo que reciba recursos por parte del Estado.

- VII) La rendición de cuentas no debe ser considerada como una mera función registral, sino como una herramienta jurídica que favorece la transparencia al generar una obligación permanente en los órganos del Estado de informar sobre todas sus acciones y decisiones y justificarlas en público, mediante documentación relevante, completa, objetiva y veraz.
- VIII) Tanto la transparencia como la rendición de cuentas son instituciones que tienen un alcance dual, es decir, por una parte encontramos la obligación del Estado de informar y de justificar sus acciones y decisiones y, por otro lado, el derecho y el deber de los ciudadanos de exigir la observancia de dichas figuras por parte de la administración pública.
- IX) No toda la información que se encuentre en posesión de los órganos de Estado es pública, ya que existen aspectos del quehacer estatal que no pueden o no deben ser revelados, debido a su trascendencia económica, política o social. Sin embargo, la regla debe ser la publicidad de la información y solo en casos específicos y por un tiempo determinado, deben operar las figuras de la información reservada y confidencial.
- X) La transparencia y la rendición de cuentas deben ser instituidas como principios rectores de la gestión estatal, de tal suerte que los ciudadanos puedan mantener una verdadera relación comunicativa con el Estado y ser capaces de conocer cómo ha sido el desempeño de los funcionarios públicos que los representan y, en caso de advertir irregularidades, exigir la imposición de sanciones. Obviamente, la introducción de estas figuras en el aparato estatal no implica necesariamente la desaparición de la corrupción política y administrativa, pero sin duda alguna, si favorece en su disminución.

- XI) La utilización adecuada de estos mecanismos, ha generado mayores grados de legitimidad en el quehacer gubernamental y mayor certidumbre en la población respecto de los actos de sus gobernantes, por lo mismo, tanto teóricos como estudiosos del tema y los mismos ciudadanos, han comenzado a exigir que estos mecanismos de control sean aplicados también al interior de las estructuras partidistas.

- XII) Los partidos políticos han ido perdiendo legitimidad ante la ciudadanía que los elige, sin embargo, ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la legislación electoral, ni la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, establecen obligaciones explícitas en materia de transparencia y de rendición de cuentas a cargo de estos institutos políticos. Además, a pesar de contar con una de las legislaciones electorales más completas a nivel mundial, prácticamente no existen disposiciones jurídicas que sometan a los partidos políticos a funcionar abiertamente y a responder por sus acciones.

- XIII) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, puesto que es a partir de éstos que se promueve la participación de los ciudadanos en la vida democrática, que se garantiza la integración de la representación nacional y se hace posible el acceso de los ciudadanos al poder público. Con el objeto de garantizar el adecuado funcionamiento de los partidos políticos y lograr que estos cumplan con las finalidades de interés público que tienen a su cargo, es necesario que estos cuenten con recursos económicos suficientes.

- XIV) Son dos los hechos que indiscutiblemente obligan a los partidos políticos a conducirse en un marco de transparencia y de rendición de

cuentas: la calidad de interés público que les es reconocido por nuestra Constitución y el suministro de recursos públicos. Algunos estudiosos del fenómeno partidista consideran que los partidos políticos no deben ser acotados por mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas por no ser órganos de estado; sin embargo, debemos decir que efectivamente, no son órganos de estado, pero tampoco deben ser considerados como simples organizaciones privadas ya que desempeñan un papel político y social preponderante frente a los ciudadanos que representan, que los separan cada vez más de este tipo de organizaciones y, por lo mismo, reciben beneficios públicos.

- XV) Especial importancia merece el tema del financiamiento de los partidos políticos, ya que éste es uno de los principales aspectos de la vida partidista que ha causado mayores problemas para la transparencia y la rendición de cuentas. El constante incremento en el costo de las elecciones ha ocasionado que los partidos políticos necesiten mayores recursos para no quedar fuera de la contienda electoral, situación que favorece la corrupción política, el tráfico de influencias y el financiamiento ilegal.

- XVI) La legislación electoral nacional admite dos tipos de financiamiento: público y privado, sin embargo, a pesar de regular ampliamente las ministraciones públicas –tanto en dinero como en especie-, deja de lado aspectos muy importantes del financiamiento privado, ya que únicamente establece los tipos de aportaciones privadas que no son permitidas, pero no se han establecido obligaciones y mecanismos de revisión eficaces a estos institutos políticos, como por ejemplo, que tengan que publicar la procedencia de dichos recursos ni a explicar su ejercicio. La certeza jurídica y la equidad en la elecciones sólo puede darse cuando el financiamiento público y el financiamiento privado se

encuentran sujetos a mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

- XVII) El respeto a la vida interna de los partidos políticos implica el reconocimiento de su capacidad de auto organización, lo cual se traduce en su derecho a elaborar los documentos básicos que han de regir sus estructuras tanto normativas como institucionales, su ideología y su funcionamiento. Sin embargo, esto no quiere decir que los partidos políticos no se encuentren sujetos a ciertas reglas de derecho en la elaboración de dichos documentos, toda vez que son organizaciones que tienen reconocido un impacto social y político para el país.
- XVIII) El sistema jurídico mexicano -tanto a nivel constitucional, como legal y reglamentario- no obliga explícitamente a los partidos políticos a introducir mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas en su normatividad interna, dejando al arbitrio de éstos la introducción de estas figuras en sus bases normativas. Es imprescindible una reforma legal que obligue a los partidos políticos a incluir en sus estatutos mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que regulen aspectos internos tan importantes como lo son: la toma de decisiones, el manejo de recursos (tanto públicos como privados), la imposición de sanciones y los procedimientos de elección de candidatos a cargos de elección popular.
- XIX) La afiliación política no implica únicamente el derecho a pertenecer al partido político que a cada quien le acomode mejor, sino que a su vez, confiere un cúmulo de prerrogativas en favor de su titular (el derecho a postularse a cargos de elección popular, participar en la toma de decisiones, el derecho a la información, etc.) y le impone el cumplimiento de ciertas obligaciones (el pago de cuotas, el deber de participación interna, etc.). Para que los militantes puedan ejercer

verdaderamente su derecho a ser informados, es indiscutible la necesidad de establecer obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas en los estatutos internos de los partidos políticos.

- XX) Como en toda organización, los partidos políticos requieren de órganos previamente establecidos que tomen las decisiones más importantes. Esto no quiere decir que dichas decisiones sean adoptadas en un ámbito de oscuridad y discrecionalmente por dichos órganos, todo lo contrario, las decisiones deben ser adoptadas de abajo hacia arriba y en un marco de transparencia que permita a todos los militantes conocer y participar en las cuestiones más importantes que se discuten al interior del partido.

- XXI) El estatus de afiliado exige a su titular el cumplimiento de ciertas obligaciones. La falta en el cumplimiento de estas cargas partidistas supone la imposición de sanciones al miembro infractor, sin embargo, el procedimiento disciplinario debe ser previamente establecido en el marco normativo de cada partido; deben señalarse claramente cuáles son los hechos que se le imputan al afiliado; la imposición de sanciones debe ser acorde a la falta que se ha cometido, se deben reconocer las garantías procesales mínimas del militante y debe justificarse y motivarse el acto jurídico sancionador.

- XXII) Los procedimientos de selección de candidatos a cargos de elección popular deben ceñirse a los principios democráticos, toda vez que es a partir de éstos que se hace posible que las bases del partido sean los jueces que finalmente determinen quién los ha de representar ante la ciudadanía. Debe garantizarse el derecho de los afiliados e inclusive de los propios simpatizantes, de participar en las contiendas internas, debe haber igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos así como en el derecho a postularse como tales.

- XXIII) Son dos los mecanismos legales con que cuentan los ciudadanos y los afiliados para hacer frente al incumplimiento de los partidos políticos respecto de sus disposiciones internas en materia de transparencia: las quejas administrativas y el recurso de apelación. El problema radica en que los partidos políticos no están obligados explícitamente a incluir mecanismos de transparencia en sus estatutos internos, por lo cuál, la autoridad, tanto administrativa como jurisdiccional, no se encuentran facultados para resolver más allá de lo que los propios partidos se hayan querido obligar.
- XXIV) La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone que el juicio para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos procede, como su nombre lo indica, contra cualquier acto partidario que vulnere de forma irreparable los derechos políticos de los militantes o de cualquier ciudadano, tales como: el derecho a votar y ser votado o el de afiliarse libre e individualmente a un partido político.
- XXV) La indicada Ley General no establece expresamente la procedencia del juicio para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos contra presuntas violaciones al derecho a la información de los ciudadanos, sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que el derecho a la información forma parte del cúmulo de derechos políticos con que cuentan los ciudadanos y que además, se encuentra estrechamente vinculado con los derechos de asociación y de afiliación política, motivo por el cual, es indiscutible la procedencia de dicho juicio para salvaguardar el derecho a la información de los ciudadanos y militantes.

XXVI) La creciente población de votantes y la importancia que guardan los medios masivos de comunicación para acercarse a éstos, ha ocasionado que el dinero juegue un papel fundamental en las contiendas partidistas. La fiscalización de los recursos de los partidos políticos es uno de los mecanismos con que cuenta la autoridad administrativa electoral para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de dichos recursos. La fiscalización es un instrumento que permite a la autoridad conocer el origen de los recursos que ingresan a los partidos políticos, en qué son empleados los mismos y qué tan bien empleados están.

XXVII) La transición a la democracia es una realidad en nuestro país, sin embargo, no se puede afirmar que ésta ha concluido, falta mucho camino por recorrer si se quiere consolidar dicho régimen en las estructuras sociales y políticas nacionales. Indiscutible es el hecho de que las democracias modernas descansan en la vigorización de los partidos políticos, pero, la democracia de calidad no se perfecciona únicamente mediante la celebración de los actos comiciales, ni mediante el fortalecimiento del sistema de partidos, es necesario que se controle el ejercicio del poder público y que se obligue a los actores políticos nacionales a abrirse al escrutinio ciudadano y responder por sus acciones.

Bibliografía

ANDERSON, Perry, *El Estado Absolutista*, decimosexta edición, México, siglo veintiuno editores, 2001.

BECERRA, Ricardo, et al (Colaboradores), *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*, tercera edición, México, Cal y Arena, 2005.

BEREGER, Peter y otros, *Un Mundo Sin Hogar: Modernización y Conciencia*, Sal Térée, Santander, 1979.

BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, primera reimpresión, México, FCE, 2003.

BURKE, Edmund, *Textos políticos*, segunda reimpresión, México, FCE, 1996.

CANSINO, César, et al (Colaboradores), *Los Partidos Políticos en México. Antología*, primera edición, México, IFE, 1999.

CARBONELL, Miguel, *Derechos Fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, IIJ, 2002.

CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Serie Doctrina Jurídica, número 185, primera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia*, tercera edición, IFE, México, 2001.

CARRILLO, Manuel, et al. (Coordinadores), *Dinero y Contienda Político-Electoral. Reto de la Democracia*, primera edición, México, Fondo de Cultura Económica-IFE-TEPJF-IFES-IDEA-Elections Canada, 2003.

CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los Derechos de la Militancia Partidista y la Jurisdicción*, primera edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

CONCHA CANTÚ, Hugo A., et al, *Transparentar al Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, México, UNAM, IIJ, USAID, Proyecto Atlatl, Innovación México, 2004.

CORTÉS BURETA, Pilar, *Recursos Públicos y Partidos Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

CORTÉS CORTÉS, Federico, *Reinventar la Rendición de Cuentas como Mecanismo de Consolidación Estatal y Combate a la Corrupción*, Segundo

Certamen Nacional de Ensayo Sobre Fiscalización Superior y rendición de cuentas, México, ASF, 2002.

CRESPO, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 1*, primera edición, México, ASF, 2001.

DE ANDRE SÁNCHEZ, Francisco José, *Los Partidos Políticos: Su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política*, primera edición, México, UNAM, 2002.

DEL CASTILLO, Arturo, *Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas*, primera edición, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003.

DEL PILAR HERNÁNDEZ, María, (Coordinadora), *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas*, primera edición, México, IJ, UNAM, 2002.

DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, decimoctava edición, México, FCE, 2002.

ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, *Temas Selectos de Derecho Electoral*, primera edición, México, Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, 2005.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *El Derecho a la Privacidad*, segunda edición, México, IFAI, 2004.

ESCOBEDO, Juan Francisco et al (Coordinadores), *Comunicación y Transparencia de los Poderes del Estado*, México, Universidad Iberoamericana A.C., 2003.

FRIEDRICH, Carl Joachim, *La Filosofía del Derecho*, octava reimpresión, México, FCE, 2004.

FRIEDRICH, Carl J., *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*, México, FCE, 2004.

FUENTES CERDA, Eloy (Coordinador), *Temas Electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Lo Intimo, lo Privado y lo Público*, primera edición, México, IFAI, 2005.

GÓMEZ NAVARRO, José L., et al, *Historia del Mundo Contemporáneo*, sexta edición, México, Alhambra, 1996.

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago, *La Financiación de los Partidos Políticos*, Madrid, DYKINSON, 1995.

KAUFMAN, Daniel, *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance*, World Bank, Background Paper for Qinghua University-Carnegie Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies, Beijing, April 11-12th, 2002.

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Principios de Ciencia política*, tercera edición, Madrid, Tecnos, 1977.

MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La Constitución Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública en México*, primera edición, México, INAP, 2003.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, decimosexta edición, México, Porrúa, 1998.

MERINO, Mauricio, et al (Colaboradores), *Transparencia: libros, autores e ideas*, primera edición, México, IFAI, CIDE, 2005.

MERINO, Mauricio, *La participación Ciudadana en la Democracia*, quinta edición, México, IFE, 2003.

MICHELS, Robert, *Los Partidos Políticos: un Estudio Sociológico de las Tendencias Oligárquicas de la Burocracia Moderna*, Buenos Aires Argentina, Amorrortu editores, 1991.

MORENO, Daniel, *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*, décima edición, México, Costa-Amic, 1985.

NAVARRO FIERRO, Carlos, *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral*, México, IFE, OEA, 2005.

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos Políticos y Democracia Interna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

NOHLEN, Dieter et al. (Compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, primera edición, México, FCE-IIDH-Universidad de Heidelberg-TEPJF-IFE, 1998.

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, *La Democracia Interna de los Partidos Políticos en Iberoamérica y su Garantía Jurisdiccional*, primera edición, México, TRIFE, 2004.

PESCHARD, Jacqueline, *Transparencia y Partidos Políticos*, Primera edición, México, IFAI, 2005.

PLANAS, Pedro, *Regímenes Políticos Contemporáneos*, segunda edición, México, FCE, 1997.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y transparencia: un Paseo por la Filosofía Política*, primera edición, México, IFAI, 2004.

SAHUÍ, Alejandro, *Razón y Espacio Público. Arendt, Habermas y Rawls*, primera edición, México, Ediciones Coyoacán, 2002.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, segunda edición, Madrid, Alianza Editorial, 2000.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, Segunda edición, México, IFAI, 2005.

UGALDE, Luís Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso Mexicano*, segunda edición, México, IFE, 2003.

VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, *Derechos humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

VILLANUEVA, Ernesto (Editores), *Derecho de Acceso a la Información Pública. Valoraciones Iniciales*, primera edición, México, UNAM, USAID, ATLATL, KONRAD ADENAUER STIFTUNG, 2004.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Undécima reimpresión, México, FCE., 1997.

WEBER, Max, *Dominación Legal*, en su libro escritos políticos, traducción Joaquín Abellán, Madrid, Alianza, 1991.

WORLD BANK, *Anticorruption in Transition: a Contribution to de Policy Debate*, World Bank-International Bank for Reconstruction and Development, Washington, D.C., 2000.

ZOVATO, Daniel et al (Editores), *De las Normas a las Buenas Prácticas. El Desafío del Financiamiento Político en América Latina*, Costa Rica, OEA, IDEA, 2004.

Hemerografía

ANÍBAL CAGNONI, José (DIRECTOR), Revista de derecho público, Fundación de Cultura Universitaria, Número 21-22, año 2002, Montevideo.

ARENA, Gregorio, "Transparencia administrativa y democracia", en Revista Vasca de Administración Pública, Oñati Guipúzcoa, España, número 37, sep-dic, 1993.

GAMBINO Y G. MOSCHELLA, "Democracia de los Partidos y Democracia en los Partidos: la Conveniencia de las Elecciones Primarias", en Revista Vasca de Administración Pública, nº 48, 1997.

MORLINO, Leonardo, Calidad de la Democracia. Notas Para su Discusión, en Metapolítica, México, Vol. 9, número 39, p.42, enero-febrero, 2005.

O' DONNELL, Guillermo, "Rendición de Cuentas Horizontal y Nuevas Poligarquías", en Revista Nueva Sociedad (saber técnico y saber político), Venezuela, número 152, noviembre-diciembre, 1997.

SCHMITTER, Philippe, "Las Virtudes Ambiguas de la Rendición de Cuentas", en Metapolítica, México, Vol. 9, número 39, enero-febrero, 2005.

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Compilación Oficial de Jurisprudencia.

Diccionarios

Diccionario Electoral, tomo I, UNAM, IJ, TRIFE, IFE, México, 2003.