



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

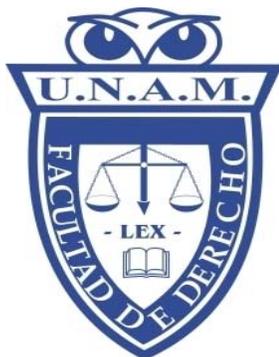
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

OSVALDO PAUL SUÁREZ COLIN



ASESOR: LIC. FEDERICO ALCALÁ MÉNDEZ

MEXICO D.F

2008



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.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO**

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR, UNAM
P R E S E N T E .**

El C. Osvaldo Paúl Suárez Colín, con número de cuenta 099300898, elaboró en este Seminario bajo la dirección del Lic. Federico Alcalá Méndez, el trabajo de investigación intitulado: "Transparencia y acceso a la información de los partidos políticos en México". La tesis de referencia satisface los requisitos necesarios, por lo que con apoyo en la fracción VII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo mi aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales de esta Universidad.

Sin otro asunto, le reitero mi más amplio agradecimiento y respeto.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, 12 de noviembre del 2008
LA DIRECTORA**

**MTRA. MA. ELODIA ROBLES SOTOMAYOR
SEMINARIO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO**

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN MÉXICO

A MIS PADRES

Yolanda y Clemente:

Por el amor, el apoyo y las enseñanzas que desde siempre y por siempre me han inculcado

A MIS HERMANOS

Paola y Marco Antonio:

Por ser mis amigos y brindarme la confianza suficiente para salir adelante

A MI SOBRINO

Yael:

Por ser la luz que llegó a iluminar nuestras vidas

A MI ASESOR

Lic. Federico Alcalá Méndez:

Por ser mi guía en la elaboración de este trabajo, revisando y corrigiendo el mismo con el sacrificio de tiempo y esfuerzo que esto implica.

A MI ALMA MATER

Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho y Profesores:

Por contribuir en mi formación profesional, inculcándome los conocimientos y valores para ejercerla

A DULCE:

Por creer en mí y ser un apoyo incondicional.

A MIS AMIGOS

Armando, Ivan y Rafael:

Por su motivación y por ser los cómplices en este camino.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. Democracia, derechos político-electoral y partidos políticos	5
1.1. Democracia.	5
1.1.1. La representación política.	9
1.1.2. Libertad e igualdad en la democracia.	11
1.1.3. Publicidad del poder.	12
1.2. La idea de democracia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	14
1.3. Los derechos político-electoral.	15
1.3.1. El derecho de participación en asuntos políticos.	18
1.3.1.1. La ciudadanía.	20
1.3.2. Derecho al voto y derecho a ser votado.	22
1.3.3. El derecho de asociación política.	24
1.3.4. Derecho de crear y de afiliarse a los partidos políticos.	26
1.4. Los partidos políticos.	27
1.4.1. Concepto de partido político.	27
1.4.2. Constitucionalización de los partidos políticos en México.	29
1.4.3. Naturaleza jurídica de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico Mexicano.	31
1.4.4. Reseña histórica de los Partidos Políticos en México de 1917 a la fecha.	32
CAPITULO 2. Dinámica y función de los partidos políticos	43
2.1. Finalidad de los partidos políticos.	44
2.2. Funciones de los partidos políticos.	45
2.3. Derechos y obligaciones de los partidos políticos.	47
2.4. La organización de los partidos políticos.	51

2.5. Funcionamiento interno de los partidos políticos.	54
2.5.1. Los documentos básicos.	57
2.5.2. Estructura interna.	60
2.5.3. Los miembros de los partidos políticos.	61
2.5.4. Procedimientos Internos para la selección de candidatos y dirigentes.	65
2.5.5. Financiamiento de los partidos políticos.	68
2.6. El control de la vida interna de los partidos por parte de las autoridades electorales.	78
CAPÍTULO 3. La transparencia y el acceso a la información.	86
3.1. Distinción conceptual del derecho de la información y a la información.	87
3.2. El Derecho a la información.	90
3.2.1. El derecho a la información en México.	93
3.3. El derecho de acceso a la información pública.	98
3.3.1. El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental.	99
3.3.2. El derecho de acceso a la información en materia político-electoral.	102
3.3.3. La información como elemento sustancial de la toma de decisiones políticas de los ciudadanos.	104
3.4. El concepto de transparencia.	107
3.5. La rendición de cuentas.	110
3.6. Régimen constitucional de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública.	115
3.7. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	123
CAPITULO 4. La transparencia y el acceso a la información pública de los partidos políticos como elementos sustantivos del régimen democrático.	128
4.1. Partidos políticos, transparencia y acceso a la información en México.	130
4.1.1 Desarrollo del derecho de acceso a la información pública y transparencia	

de los partidos políticos en México.	130
4.1.2 Marco jurídico federal de los partidos políticos en materia de acceso a la información y transparencia.	139
4.2. Principios constitucionales en materia de acceso a la información y transparencia que deben ser recogidos por las normas en materia de acceso a la información respecto del funcionamiento y organización de los partidos políticos en México.	145
4.2.1. Máxima publicidad, ¿acceso a la información sin restricción o limitaciones legales?.	146
4.2.1.1. La importancia de la publicidad en la vida interna de los partidos políticos.	151
4.2.2. Transparencia y acceso a la información en los procesos de toma de decisiones.	171
4.2.3. Transparencia y acceso a la información de los procesos internos de selección de candidatos y dirigentes.	174
4.2.4. Transparencia y acceso a la información respecto del financiamiento de los partidos políticos.	177
4.2.5 Transparencia y acceso a la información concerniente al desarrollo profesional y vida pública de los candidatos a puestos de elección popular.	182
CONCLUSIONES	186
BIBLIOGRAFÍA	193

INTRODUCCIÓN

Los cambios al sistema político mexicano que han tenido lugar en los últimos años, han provocado que nuevos temas lleguen a la agenda del debate. Entre ellos podemos mencionar los relativos a la transparencia, el derecho de acceso a la información y la democracia interna de los partidos políticos, cuya relación ocupa un lugar elemental en la discusión. Así, una vez superada la preocupación por crear un sistema de partidos plural y competitivo, la inquietud se ha centrado en garantizar que los partidos políticos realmente cumplan con las tareas propias de una democracia.

Es bien sabido que los partidos políticos son pilares fundamentales de los sistemas democráticos modernos que son por excelencia, regímenes fundados en lo público y no en la opacidad y el secreto, propias de los regímenes autocráticos. Si bien es cierto que los partidos políticos no son órganos del Estado, si son contemplados constitucionalmente como entidades de interés público, además, son los únicos medios reconocidos por la Constitución para acceder al poder público, reciben grandes sumas de recursos vía el financiamiento público y son considerados auténticos poderes que tienen la capacidad de condicionar la actuación de los órganos de gobierno e influir de manera determinante en la conformación del orden jurídico vigente. Es por esta situación que algunos llaman al Estado contemporáneo un Estado de partidos.

Si esto es así, los partidos políticos, debieran ser entidades abiertas al escrutinio público, ya que, de otra manera, mantener en la oscuridad, la vida interna, decisiones y demás actos que realizan, significa vulnerar el derecho de las personas a conocer información de este tipo de organizaciones que tanto influyen en la vida de la colectividad.

Ahora bien, el descrédito generalizado de los partidos políticos, y en general de la clase política, ha provocado que estas organizaciones, actores insostituibles de la democracia, atraviesen por una crisis de legitimidad, que se traduce como una falta de representatividad y credibilidad, por tanto, existe la creencia casi generalizada, de que estos institutos políticos poco o nada representan las necesidades de la sociedad. En este contexto, es que surge la visión de que las dirigencias partidistas constituyen verdaderas oligarquías partidistas que buscan el beneficio personal. Asociado a la falta de representatividad, se ha señalado que los partidos carecen de democracia en su interior,

además, por los grandes recursos que reciben, provenientes del erario público, existe la perspectiva de que el funcionamiento de los partidos tiene un costo muy elevado. Esta apreciación de los partidos políticos, ha acarreado un sin número de propuestas, que pretenden solucionar el problema, que van desde, reducir el número de partidos y de eliminar el financiamiento público, hasta la creación de nuevas formas de participación, como los instrumentos de democracia directa.

Partiendo de estas proposiciones, nos podemos dar cuenta que, la búsqueda por consolidar el sistema democrático encierra la idea del menoscabo de una de sus instituciones fundamentales por excelencia: los partidos políticos. Si bien es cierto que, la realidad nos demuestra que el tema de los partidos políticos necesita una profunda revisión, también es cierto que mermando a estas organizaciones se corre el riesgo de poner en peligro el propio régimen democrático. Así, pensar en fortalecer la democracia implica robustecer y vigorizar a sus instituciones, entre ellas, a los partidos políticos. De esta forma, buscar consolidar una democracia como la mexicana, que es el caso que nos ocupa, requiere fortalecer sus instituciones representativas, y que mejor, que implementando mecanismos, necesarios pero no suficientes, como son la transparencia y el acceso a la información, que permitan ir construyendo una confianza de que en los partidos políticos se respira un aire de democracia a su interior, respeto a los derechos fundamentales y claridad o probidad en el origen, manejo y destino de sus recursos. De este modo, los mecanismos de transparencia y acceso a la información pueden ser vistos como herramientas que permitan que los partidos ya existentes modifiquen sus estructuras oligárquicas o como instrumentos para que los nuevos partidos los incorporen como una manera de combatir la política tradicional.

Por otra parte, la relación entre transparencia y partidos políticos, en el sistema jurídico mexicano, ha estado marcada por un desarrollo lento, gradual y limitado, lo que ha permitido que este tipo de organizaciones mantengan grandes facultades discrecionales. Además, no se ha construido un esquema de acceso a la información que permita conocer la información, que generan los partidos, de manera directa, ya que desde la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en el 2002 y hasta la expedición del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el 2008, se ha contemplado que la única forma de solicitar información a los partidos sea por medio del Instituto Federal Electoral. Aunado a lo anterior, podemos señalar el escaso compromiso de la clase política hacia la transparencia en los partidos políticos, como lo

demuestra la reforma al artículo 6º constitucional del año 2007, que se presentaba como la gran oportunidad para sujetar a los partidos a las mismas reglas y principios, impuestos a todos los órganos del Estado, si embargo, no se quizó incluir como sujetos obligados a los partidos. Así, en la actualidad nadie niega que los partidos tengan la obligación de dar a conocer información sobre su desempeño y rendir cuentas a la sociedad, pero ¿hasta dónde puede llegar ese deber?, ésta ha sido la cuestión que encierra un sin número de opiniones y debates. En este orden de ideas, partimos del punto de vista de que la obligación de los partidos políticos debe ir más allá del simple hecho de dar a conocer sus documentos básicos, plataformas electorales, directorio de sus órganos, los sueldos que perciben sus dirigentes, los informes de gastos de campaña, el financiamiento que reciben, etc., que no negamos que sea información relevante, sin embargo, creemos que no es suficiente, ya que, lo conveniente sería que, los partidos políticos se sujetaran al esquema planteado por la Constitución. No cabe la menor duda que con la regulación del derecho a la información y la transparencia, se ha sembrado una semilla en las autoridades y sujetos de relevancia política, y lo que es más importante, en el ciudadano que se ha dado cuenta que puede exigir información a los órganos del poder público y que estos tienen el deber de proporcionarla, sin embargo, debemos estar conscientes que sólo es el origen de una cultura de transparencia que todavía necesita afianzarse tanto en la sociedad como en los órganos de poder público y privado.

No obstante, a pesar de que el presente trabajo pretende ser mucho más que una mera aproximación al Estado en cuestión, la transparencia y el acceso a la información en los partidos políticos es todavía un terreno muy fértil, y es creo yo, un mirador desde el cual se puede profundizar en el estudio de la consolidación de la democracia mexicana.

Ahora bien, en el presente trabajo de investigación no se utilizará un solo método de investigación, sino los que nos permitan explicar exhaustivamente este fenómeno jurídico, para ello, utilizaremos el método deductivo, ya que partiendo del problema identificado, deduciremos luego sus posibles consecuencias, así como la interpretación para determinar el alcance de determinadas normas, todo ello, en base a las corrientes garantistas de derechos fundamentales. En este trabajo también utilizaremos el método histórico y empírico, ya que se analizará al derecho a la información y la transparencia como herramientas que han servido como un límite del poder político, así como, un acercamiento entre el sistema normativo y la realidad social, respectivamente.

Por otra parte, el presente trabajo se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo constituye el marco teórico de mi investigación, en él se pretende analizar los principales postulados que representan la idea de democracia; por otra parte, el contenido y significado que guardan los derechos político-electorales; y la noción conceptual de los partidos políticos, así como la importancia histórica que han tenido en México. En el segundo capítulo se pretende analizar, la dinámica y funcionamiento de los partidos políticos, desde un punto de vista jurídico y doctrinal. El tercer capítulo es un estudio acerca del significado, alcance y regulación jurídica del derecho a la información y la transparencia en México. El cuarto y último capítulo, pretende analizar, en primer lugar, el vínculo que ha existido entre derecho de acceso a la información, transparencia y partidos políticos, posteriormente, se analiza la importancia que reviste para la sociedad el contar con partidos claros y transparentes, y por último, partiendo del marco jurídico vigente, se señalan los temas donde la transparencia y el acceso a la información de los partidos políticos son, en nuestra opinión, imprescindibles.

Capítulo 1. Democracia, derechos político-electorales y partidos políticos

El vínculo existente entre democracia, derechos políticos y partidos políticos no siempre ha existido como lo concebimos actualmente, ya que cada uno es producto de diferentes tradiciones del pensamiento político y jurídico, así como de acontecimientos históricos de diversa índole. También cabe recordar que tuvieron una evolución paralela, lo cual implicó una gradual y progresiva compatibilidad. Existen numerosas teorías e ideas en la historia del pensamiento político y jurídico lo cual hace muy extenso y variado el contenido de cada una de ellas, si bien no nos detendremos a analizar los complejos y estudiados temas, creemos oportuno señalar y dar una idea mínima de lo que representa cada uno, que deben explicarse antes de iniciar el análisis, objeto del presente trabajo.

1.1. Democracia

La palabra *democracia* encuentra su origen en la antigua Grecia y su significado etimológico viene de *demos* (pueblo) y *cratos* (poder). La democracia era concebida como una forma más de gobierno, aquella donde el poder político estaba en manos de todos o más bien en la mayor parte y no en manos de uno o unos cuantos y, que encuentra su forma en una palabra más antigua: *isonomía*, que Michelangelo Bovero define como “igualdad de derechos de participación política sin discriminación de clase y de censo”.¹ De acuerdo a esta idea, la democracia se estructura o se constituye a partir del principio de soberanía, cuya titularidad le corresponde al pueblo. Así, José Woldemberg y Luis Salazar nos dicen: “cuando se dice que el pueblo es el soberano se quiere decir que la fuente última de todo poder o autoridad política es exclusivamente el pueblo”.²

¹ BOVERO, Michelangelo, “prefacio”, *Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución*, en SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pág. 27

² WOLDEMBERG, José y SALAZAR, Luís. *Principios y valores de la democracia*, cuadernos de divulgación democrática, núm. 1. IFE, México 2001 pág. 17

La democracia moderna es entendida como una democracia representativa, a diferencia de la democracia antigua, que se concebía como una democracia directa y que encontró su más clara representación en Grecia. En la actualidad, hablar de democracia no se puede concebir sin la figura de la representación política, esta forma de gobierno se ha ampliado en los últimos tiempos y no solo se ha concentrado en determinar a quién le corresponde el poder y cómo se debe ejercer, sino cómo puede o cómo debe participar la sociedad en las decisiones y acciones que le afectan a ella misma.

Norberto Bobbio ha definido a la democracia como: “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.³ Es decir, la democracia se refiere a un conjunto de reglas formales o de procedimiento, para la formación y toma de decisiones colectivas, que nos dicen *quiénes* son los autorizados para tomar las decisiones colectivas que son obligatorias o vinculantes para toda la sociedad y *cómo* o bajo qué procedimientos, que normalmente se llaman *reglas del juego* que caracterizan a esta forma de gobierno, dichas reglas, según Norberto Bobbio son las siguientes:

- 1) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinciones de raza, religión, condición económica y sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, del derecho de expresar la propia opinión y de elegir a quién la exprese por él;
- 2) El voto de los ciudadanos debe tener el mismo peso:
- 3) Todos los que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres para poder votar según la propia opinión, formada lo más libremente posible, en una competición libre entre grupos políticos organizados en concurrencia entre ellos;
- 4) (los ciudadanos) deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en la condición de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos;
- 5) Tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electa o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos;

³ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pág.24

- 6) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.⁴

Esta definición de democracia es meramente formal, es decir, la democracia requiere normas, instituciones y procedimientos que hagan posible la toma de decisiones colectivas en una sociedad. Pedro Salazar nos dice que, la virtud de esta definición reside en limitarse únicamente a describir los elementos indispensables sin los cuales una democracia sería inexistente⁵, es decir, la falta de uno de estos elementos o reglas del juego democrático basta para que una democracia no pueda ser considerada como tal.

De esta definición podemos desprender que, estas reglas se plantean y deben ser consideradas como *condiciones* necesarias en un escenario democrático, ya que, el procedimiento para la toma de decisiones colectivas debe estar fundado en un conjunto de reglas y principios que señalen la manera en que las mismas deben adoptarse. En este mismo sentido, Norberto Bobbio nos dice que, los derechos fundamentales como la libertad personal, de pensamiento, de reunión, de asociación, de información, así como los derechos sociales son *presupuestos* o *precondiciones* de la democracia, cito: “Estos derechos, son el presupuesto necesario para el correcto funcionamiento de los mecanismos procedimentales que caracterizan a un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego”.⁶ De esta forma, debemos entender que la garantía de los derechos fundamentales es la antesala de la democracia.

En este orden de ideas, los derechos fundamentales actúan como *precondiciones* de la democracia, pero también lo hacen como un límite del propio método democrático, como lo apunta Luigi Ferrajoli:

La subordinación de la ley a los principios constitucionales equivale a introducir una dimensión sustancial no sólo en las condiciones de validez de las normas, sino también en la naturaleza de la democracia; para la que representa un límite, a la vez que la completa. Un límite porque

⁴ BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Trotta, Madrid, España, 2005, pág. 460

⁵ SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, *Op. Cit.*, pág. 460

⁶ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, *Op. Cit.*, pág. 26

a los derechos constitucionalmente establecidos corresponden prohibiciones y obligaciones impuestas a los poderes de la mayoría, que de otra forma serían absolutos. Y la completa porque estas mismas prohibiciones y obligaciones se configuran como otras tantas garantías de los derechos de todos, frente a los abusos de tales poderes que -como la experiencia enseña podrían de otro modo arrollar, junto con los derechos, al propio método democrático.⁷

En este sentido, identificamos que ciertos derechos fundamentales deben estar plenamente garantizados por la Constitución para beneficio del propio sistema democrático, en otras palabras, para que un Estado realmente sea democrático no basta con el cumplimiento de las seis reglas, propuestas por Norberto Bobbio, que nos dice *quién* y *cómo* esta autorizado para tomar decisiones, sino que, debe hacer referencia al contenido de las decisiones. Una verdadera democracia, exige que este contenido se dirija a los derechos fundamentales y, que estos, se encuentren garantizados efectivamente en la práctica. En este orden de ideas, Luigi Ferrajoli, nos dice que: “una concepción adecuada de democracia debe contener tanto una definición formal, como una dimensión sustancial, la primera referente a las reglas y procedimientos para tomar decisiones y la segunda tiene que ver con “el qué” de esas decisiones, lo que supone como un principio del Estado constitucional democrático de derecho un respecto irrestricto y una expansión de los derechos fundamentales”.⁸

Siguiendo la definición propuesta por Norberto Bobbio, ciertamente la democracia es, en principio, un conjunto de reglas, pero estas reglas deben sustentarse en un catálogo de derechos fundamentales que sirven como un poderoso instrumento para combatir a los poderes oligárquicos, autocráticos, absolutos, invisibles, y las propias mayorías que quisieran suprimirlos, para formar una ciudadanía educada; para mejorar en la práctica las condiciones de vida de las personas, etc.

Por otra parte encontramos que la idea democrática se sustenta en ciertos pilares esenciales, que procuraremos explicar de una manera resumida, ya que, el contenido de cada idea constituye en si misma conceptos complejos y extensos.

⁷ FERRAJOLI, Luigi, “*Pasado y Futuro del Estado de Derecho*” en Carbonell, Miguel (compilador), *Neoconstitucionalismo (s)*, Trotta, Madrid, España.2003. pág. 19

⁸ Cfr. FERRAJOLI, Luigi, “*Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero*”, en Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas, IFE- Temas de democracia, Conferencias magistrales, México, núm. 13, 2001, pág.15

1.1.1. La representación política

Como habíamos señalado, la democracia moderna es una *democracia representativa* en donde la mayoría de las decisiones colectivas se adoptan por medio de *representantes*, que a su vez son electos por los ciudadanos. La figura de la representación política implica que las decisiones colectivas no se adopten directamente por los ciudadanos, como sucedería en la llamada “democracia directa”, que en un Estado, como el nuestro, resultaría casi imposible llevar acabo, ya que, reunir a todos los millones de ciudadanos para deliberar y tomar las decisiones colectivas conllevaría una tarea de grandes dimensiones, lo cual sería factible en comunidades menos numerosas.

Sobre la democracia representativa Pedro Salazar dice: “existe una democracia representativa cuando, quienes participan en las deliberaciones que conducen a la adopción de las decisiones colectivas, son personas que han sido elegidas con esa finalidad”⁹. Por su parte Michelangelo Bovero nos dice: “en la democracia representativa todos los individuos miembros de una colectividad pueden participar, en cuanto ciudadanos, en el proceso decisonal, teniendo en el derecho al voto el poder para orientar su curso.”¹⁰ En este orden de ideas se puede decir que los representantes son ciudadanos elegidos por ciudadanos, por medio de elecciones y a través del ejercicio del derecho político electoral al voto o sufragio, en donde los representantes actúan representando intereses generales y no particulares, tienen cierta libertad de decisión y al no actuar en representación de un grupo particular o de un interés particular no ejercen un *mandato imperativo* que los haría responsables frente a sus representados y *revocable* cuando no cumpla sus funciones que le encomendaron. Al respecto Norberto Bobbio nos dice que, en una democracia representativa se entiende por “*representante*” a una persona que tiene las siguientes características: “a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a su electores,

⁹ SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, Op. Cit., pág.129

¹⁰ BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores*, Trotta, Madrid 2002, pág.33

precisamente porque el está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esa o aquella profesión”.¹¹

Este mismo autor nos dice que, la prohibición del mandato imperativo es constantemente violada, ¿que representa la disciplina de partido si no una abierta violación de la prohibición del mandato imperativo? la única sanción que teme un diputado (representante) cuya reelección depende del apoyo del partido es la que deriva de la trasgresión de la regla opuesta que le impone considerarse obligado por el mandato que recibió del propio partido.¹²

Por otra parte, el artículo 3º de la Carta Democrática Interamericana, aprobada por el Congreso Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 6 de septiembre del año 2001, establece como elementos esenciales de la democracia representativa:

- a) El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- b) El acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho;
- c) La celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo;
- d) El régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y
- e) La separación e independencia de los poderes públicos.¹³

Por otra parte debemos tener en cuenta que los representados, o sea, la sociedad, no es un cuerpo colectivo, una masa, sino un conjunto de individuos, por lo que existe una pluralidad de intereses y opiniones, cada individuo tiene ideas, creencias y valores particulares, que a su vez pueden compartir con otros ciudadanos. La democracia cuenta con instituciones diseñadas para canalizar esta pluralidad, entre estas asociaciones se encuentran los partidos políticos, que hoy en día son indispensables para concebir a la democracia representativa. En conclusión, una democracia representativa supone que, un conjunto de ciudadanos, dotados de derechos políticos, eligen a sus representantes para que éstos decidan en nombre y por cuenta de aquellos, pero además, esta representación

¹¹ BOBBIO. Norberto, *El futuro de la democracia*, Op. Cit ., pág. 56

¹² Cfr. *Ibidem*. p. 32

¹³ El documento esta disponible en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.html

tiene que reflejar las diferentes ideologías o posturas políticas lo más fielmente posible. Una característica de la representación política es precisamente su carácter público, como lo señala Carl Schmitt: “la representación no puede tener lugar más que en la esfera de lo público. No hay representación ninguna que se desenvuelva en secreto y entre dos personas...un Parlamento tiene carácter representativo sólo en tanto que existe la creencia de que su actividad propia está en publicidad”.¹⁴

1.1.2. Libertad e igualdad en la democracia

Como lo apuntamos anteriormente, la concepción de la democracia moderna se vincula con ciertos conceptos e ideas que, a su vez complementan y se convierten en elementos esenciales que caracterizan al sistema democrático. Así, la democracia se identifica como una forma de gobierno donde la igualdad y la libertad encuentran un campo fértil para su ejercicio. Esta idea suele acarrear algunas contradicciones o planteamientos equívocos, ya que, cuando hablamos de igualdad y libertad en la democracia, no nos referimos a cualquier igualdad o cualquier libertad, sino a la igualdad y libertad democráticas.

En este orden de ideas, cuando nos referimos a la *libertad democrática* hacemos alusión a que el individuo es libre en la medida en que participa en la adopción de las decisiones colectivas o en la elección de los representantes que las tomen a nombre y por cuenta de él, significa a grandes rasgos, la capacidad de autogobernarse o autodeterminarse. En otras palabras, el individuo es libre cuando participa en la formación de las autoridades o gobiernos y/o en la elaboración o aprobación de las políticas, pues solo así puede decirse que, al obedecer las leyes y a las autoridades constituidas, cada uno se obedece a sí mismo y no a un poder externo o ajeno. Al respecto, Pedro Salazar al referirse a libertad democrática dice: “soy libre en la medida en la que tengo la capacidad de gobernarme a mí mismo, de decidir, de determinar mi propia voluntad, de escoger”.¹⁵ Por su parte Hans

¹⁴ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1996, pág. 208

¹⁵ SALAZAR, Pedro. *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, Op. Cit ., pág. 127

Kelsen sostiene: “Es políticamente libre quien, aun estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena”.¹⁶

Por otra parte, la *igualdad en la democracia* no se refiere a una igualdad que anule las diferencias o desigualdades económicas, sociales y físicas, sino que la igualdad democrática consiste, según Michelangelo Bovero, en “la igual distribución de poder de decisión colectiva entre todos los individuos miembros de la colectividad a los que las decisiones se encuentran dirigidas, justificada por el reconocimiento (o presuposición) de que todos los individuos son iguales en la capacidad de juicio político”.¹⁷ Así las cosas, debemos entender a la igualdad democrática como aquella que se refiere al derecho de todos los individuos de participar en el poder político, que los individuos gocen los mismos derechos políticos y que no existan grupos con derechos políticos especiales o privilegios.

Un aspecto que consideramos fundamental tanto de la libertad como de la igualdad democrática, es aquel que se refiere a la información, una libertad que implica participar y adoptar decisiones, implica tener conocimiento o información concerniente a aquello que vamos a decidir, aprobar o a elegir, es decir, la igualdad en el derecho a recibir información, que ésta no quede en personas o grupos privilegiados.

1.1.3. Publicidad del poder

La democracia representativa, como lo es la moderna, se sustenta en la idea de publicidad, entendida ésta como una característica propia de los sistemas democráticos, basada en la transparencia del poder público, y opuesta a la opacidad y el secreto que son cualidades del poder autocrático. En este sentido, la transparencia del poder político es un elemento que nos permite indagar y distinguir una forma de gobierno democrática en contraposición a una forma autocrática. Ahora bien, como lo mencionamos en el punto anterior, la democracia parte de la premisa de que todos los individuos son libres e iguales, al menos democráticamente, lo que supone que, todas las personas tienen el

¹⁶ KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, Ediciones Coyoacán, México, 2005, pág. 17

¹⁷ BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores*, Op. Cit., pág.29

mismo derecho a participar en el proceso de formación de las decisiones colectivas, por lo que todos los individuos deben ser libres y estar en igualdad de condiciones, para conocer, evaluar, recibir información, etc. por parte del poder público y con ello tomar parte en los asuntos públicos.

Una de las características del gobierno democrático es precisamente “el carácter público del poder, entendido como no secreto como abierto al público”.¹⁸ Norberto Bobbio ha definido a la democracia como el “poder en público”, es decir, el poder público en lo público, que obliga a los gobernantes a *decidir* bajo la luz del sol y permite a los gobernados *ver* cómo y dónde se adoptan las decisiones. El mismo autor nos dice que, si bien, del paso de la democracia directa a la democracia representativa desapareció la plaza (el *agorá* ateniense donde se reunían los ciudadanos para escuchar a los oradores y luego expresar su opinión, levantando la mano) no desaparece la exigencia de visibilidad del poder.¹⁹ En este sentido, podemos decir que en una forma de gobierno democrática representativa, como es la de nuestros tiempos, las actividades de los gobernantes deben estar bajo el escrutinio de los ciudadanos. Las actividades que realizan los representantes y todos aquellos que ostentan poder político, deben ser puestas al público como una forma de control, de evaluación, de rendición de cuentas, de descubrimiento y corrección de errores, que la sociedad ejerce hacia sus gobernantes, ya que a final de cuentas, el pueblo es en última instancia el soberano.

La transparencia del poder público es una herramienta para evitar que el gobernante tome en secreto sus decisiones o planes, como se haría en los llamados *arcana imperii*, que Jesús Rodríguez Zepeda define como: “... secretos que permiten el ejercicio del poder sobre la base del ocultamiento y la simulación... verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual, es decir misterios insondables de la política”.²⁰ Estos secretos y verdades del Estado, no son otra cosa que información selecta y privilegiada que poseen los hombres del poder político y constituyen pilares fundamentales del poder absoluto, que permiten la discrecionalidad y concentración de poder político. La democracia, al contrario de los sistemas autocráticos, se funda en la transparencia y la rendición de cuentas, como

¹⁸ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia, Op. Cit .*, pág. 98

¹⁹ Cfr. BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política, Op. Cit.*, pág. 418

²⁰ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, cuadernos de transparencia num.4, IFAI, México, 2006, pág. 15

lo ha llamado Bobbio un “poder sin mascarar”, donde la publicidad es la regla y el secreto es la excepción en los asuntos públicos. La transparencia del poder político es una característica fundamental en los sistemas democráticos y por ello, un elemento que permite distinguir entre una forma de gobierno democrática de una que no lo es, como serían las formas de gobierno autocráticas, oligárquicas y despóticas, que basan sus actuaciones en el secreto, como lo ha apuntado claramente Norberto Bobbio: “ En el Estado autocrático el secreto de Estado no es la excepción sino la regla: las grandes decisiones políticas deben ser tomadas lejos de las miradas indiscretas del público”.²¹ Dicho lo anterior, un Estado democrático se rige por las reglas de la transparencia y el acceso a la información, en tanto que constituyen una forma de vigilar a quienes ejercen el poder político.

1.2. La idea de democracia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La noción de democracia en la Constitución mexicana se encuentra plasmada en una serie de artículos que establecen los principios que caracterizan esta forma de gobierno. El artículo 39 establece que: “*La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*”.²² El artículo 40 indica que: “*Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República, representativa, democrática...*”.²³ El contenido ideológico se ve plasmado en el artículo 3º fracción II, inciso a), que dice: “*... considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*”.²⁴

Como podemos percibir, la Constitución mexicana, no se limita a describir, al sistema democrático, dentro de un ámbito jurídico y político en el que, como vimos, la democracia

²¹ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Óp. Cit., pág. 105

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 47ª ed., Ed. Sista, 2008, pág.66

²³ *Idem*.

²⁴ *Ibidem*. pág. 16

es entendida como un conjunto de reglas que establecen como se van a formar las decisiones colectivas, esas decisiones que importan porque son vinculantes para todo el pueblo, sino que va más allá, al considerarla como una forma de vida, es decir, una estilo de vida compartido por la sociedad, basado en principios democráticos, participación política, igualdad y libertad, tolerancia, fraternidad, respeto a los derechos fundamentales y Estado de derecho. Así, la democracia es entendida como un medio para solucionar y procesar las diferencias y conflictos de manera pacífica y con un mínimo de imposición. En este sentido, la definición en la Constitución mexicana no se restringe al ámbito político y jurídico, sino que, abarca un ámbito social y califica a la democracia como una forma de vida, en donde el poder político debe entenderse como un poder que busca el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En este orden de ideas, la República Mexicana es democrática porque se basa en un principio de soberanía popular, un sistema representativo, establece un régimen de partidos políticos y garantiza respeto a los derechos fundamentales, entre los que se encuentran los derechos políticos, que son la base para que un régimen político pueda ser considerado como democrático, en tanto que constituyen derechos de autonomía política. Así, el pueblo mexicano, como poder soberano, en ejercicio de sus derechos fundamentales, entre los cuales se encuentran los derechos políticos-electorales, cuenta con los instrumentos jurídicos que permiten participar en la formación de la voluntad general. Al respecto Lara Saenz nos recuerda que: “El poder del Estado compete al pueblo, los órganos del poder público, o sea del gobierno, deben estar sometidos a decisiones populares.”²⁵

1.1. Los derechos político-electorales

Podemos definir a los derechos políticos, de naturaleza electoral, como un conjunto de derechos que tienen los ciudadanos, los cuales les permiten participar en la conformación y ejercicio del poder político, es decir; que le permiten al ciudadano participar en la toma de decisiones colectivas. En este sentido, podemos decir que el ciudadano actúa

²⁵ LARA SAENZ, Leoncio, *Derechos humanos y justicia electoral*, colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, núm. 4, TEPJF, México D.F., 2003, pág.13

ejerciendo su libertad democrática, es decir, su libertad para autogobernarse. Los derechos políticos son un elemento indispensable de las llamadas *reglas del juego democrático* que, como recordamos, establecen que todos los ciudadanos sin distinción de raza, sexo condición económica o social, deben de gozar de derechos políticos, y sin estos no puede existir una democracia, con lo cual estaremos diciendo que el ciudadano goza de su igualdad democrática. Podemos afirmar, entonces, que los derechos políticos contribuyen al desarrollo y consolidación de la democracia.

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles de 1966 establece en su artículo 25, que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.²⁶

El ordenamiento constitucional mexicano, establece en el artículo 35, como derechos de carácter político-electoral:

- a) Votar en las elecciones populares
- b) Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.
- c) El derecho de asociación libre e individualmente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.²⁷

²⁶ El documento se encuentra disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.* pág. 63

Llegado este punto, creemos oportuno señalar, de manera muy general, ¿qué debemos entender por derechos fundamentales? En primer lugar, siguiendo a Luigi Ferrajoli, nos dice que los derechos fundamentales son:

Todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadano o de personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status* la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva...²⁸

Por otra parte Pérez Luño nos dice que:

Los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. En tanto que con la noción de los derechos fundamentales se tiende a aludir a aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada²⁹

De estas definiciones podemos desprender que los derechos políticos son *fundamentales*, en primer lugar, porque son derechos subjetivos adscritos universalmente a todos los sujetos de una misma clase o status, en este caso estamos ante los *ciudadanos*. En segundo porque son derechos consagrados en la norma fundamental (Constitución) del ordenamiento jurídico y; en último lugar, porque gozan de una garantía encaminada a tutelar o proteger el goce de los derechos políticos.

Es importante señalar que los derechos políticos fundamentales, además de estar consagrados en los ordenamientos constitucionales nacionales e instrumentos

²⁸ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, pág.37

²⁹ PÉREZ LUÑO, Antonio, *Los derechos fundamentales*, 4ª. ed., Tecnos, Madrid, 1991, pág. 46

internacionales, para su pleno ejercicio cuentan con medios de defensa que dan a los gobernados una seguridad de que verdaderamente son eficaces. Un ejemplo, en el caso de la legislación nacional, es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual regula el procedimiento para conocer y resolver el *juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano*, que constituye, en un sentido muy general, un medio legal para que, en caso de violación de de los derechos político-electorales, el ciudadano sea restituido en el goce de los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Cabe señalar que el artículo 38 constitucional, señala los supuestos en que se suspenden los derechos políticos:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.³⁰

1.3.1. El derecho de participación en asuntos políticos

La democracia representativa, como forma de gobierno, se sustenta en la idea de la participación política de todos los ciudadanos o del mayor número posible, en los asuntos públicos y en la conformación de la voluntad general. En este sentido, se puede decir que

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.* pág. 65

el derecho a la participación política es un elemento inherente al propio método democrático, y si la primera perece, la segunda puede correr la misma suerte. Así, el derecho a participar en los asuntos públicos puede ser entendido como la facultad que tienen los ciudadanos de participar políticamente en la formación de las decisiones colectivas, a la que corresponde la correlativa obligación del Estado de garantizar el mayor número posible de instrumentos y mecanismos que la hagan posible.

Fix Fierro señala que, el *derecho de participación en asuntos políticos* es el derecho político por excelencia y, que los demás derechos políticos, pueden considerarse una modalidad de este derecho general. Es un derecho que no se encuentra establecido explícitamente en la Constitución, pero si implícitamente en las prerrogativas del ciudadano, enumeradas en el artículo 35 de nuestra carta fundamental.³¹

Por ejemplo, la Constitución del Estado de Guanajuato, en su artículo 15, establece que: “todo ciudadano Guanajuatense tiene derecho a participar en la vida política del Estado en la forma y términos que señalen las leyes”.³²

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, establece en su artículo 25, como lo habíamos señalado, el derecho de todo ciudadano a “participar en la dirección de asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.³³ Así mismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho de participación política, en su artículo 23, en los mismos términos que el Pacto internacional de Derechos Políticos y Civiles, pero además establece que: “La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.³⁴

Este derecho de participación en asuntos políticos, como dice Fix-Fierro, “implica el deber correlativo del Estado de establecer y perfeccionar constantemente los mecanismos y procedimientos de dicha participación”³⁵

³¹ Cfr. FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, IIJ-UNAM. México 2006, Págs. 33-34

³² La Constitución Política del Estado de Guanajuato puede consultarse en: <http://www.congresogto.gob.mx/>

³³ El documento se encuentra disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>

³⁴ El documento se encuentra disponible en: <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos2.htm>

³⁵ FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, *Op. Cit.*, pág. 35

Como habíamos apuntado, los derechos políticos son derechos adscritos a todas las personas, siempre y cuando éstas ostenten la calidad de ciudadano, la cual se obtiene una vez que se han cumplido con los supuestos contemplados por la ley para adquirirla. Esta característica de los derechos político-electorales es de suma importancia, ya que, nos permite identificar los requisitos que hacen posible su ejercicio, por tanto en el siguiente apartado haremos una breve referencia al concepto de *ciudadanía*.

1.3.1.1. La ciudadanía

La participación en la formación de la voluntad colectiva es el objetivo de los derechos político-electorales, adscritos al pueblo, entendido como conjunto de ciudadanos. Lo anterior debe ajustarse a la idea de que en un Estado no todas las personas pueden participar en el proceso de toma de decisiones colectivas, en razón de que existen ciertos límites como la edad, facultades mentales, nacionalidad y moral que restringen su participación en los asuntos públicos.

Dicho lo anterior, la ciudadanía puede definirse como la capacidad fundamental de la que deriva la posibilidad de poseer y ejercer los derechos políticos como derechos de participación en los asuntos políticos de un Estado³⁶. Como podemos ver, la ciudadanía esta estrechamente ligada con la democracia, ya que, la primera permite tener el status necesario para participar activamente en la segunda, por lo que podríamos sostener que, sin ciudadanos no hay democracia y viceversa.

La ciudadanía otorga, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos, la capacidad de ejercer los derechos políticos. Entonces, en el caso de que un individuo no tenga status de ciudadano, podríamos decir que también carece de derechos políticos. El artículo 34 de nuestra Constitución, señala que son *ciudadanos mexicanos* los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos o nacionalidad mexicana, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.³⁷ En este sentido el Dr. Héctor Fix-Fierro nos dice:

³⁶ *ibídem.* pp. 35 y 36

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.* pág. 63

La ciudadanía confiere, en principio, todos los derechos políticos, salvo suspensión de alguno o algunos de ellos. Sin embargo, no todos los ciudadanos tienen derecho de ocupar ciertos cargos públicos. Así, por ejemplo, aparte de los requisitos habituales de edad, residencia o incompatibilidad, ciertos grupos de personas tienen la prohibición, absoluta o relativa, de ocupar determinados cargos públicos, pues se considera que su vinculación con la nación no es todavía suficientemente fuerte o que su ocupación podría acarrearles conflictos de lealtad: los ministros de cultos religiosos; los mexicanos por naturalización para todos aquellos cargos que requieren la nacionalidad por nacimiento, los militares en servicio activo, y a partir de la reforma constitucional de 1997 que la permite, los mexicanos que hayan adquirido una segunda nacionalidad³⁸.

Ahora bien, la ciudadanía al conferir derechos de participación política, permite que el conjunto de ciudadanos tome decisiones individuales de acuerdo a sus preferencias y puntos de vista personales, es decir, cada ciudadano es portador de una idea sobre los asuntos públicos, lo que nos lleva a la idea de pluralidad. Lo anterior nos conduce a decir que, lo mismo que ocurre con la pluralidad de ideas pasa con la participación política ya que, existe en cada ciudadano un nivel de participación política desigual, es decir, los ciudadanos participan en la vida política en diversas formas y grados. Mauricio Merino explica claramente esta idea cuando dice: “Pensar en la idea del “ciudadano total” es decir, en aquel individuo que toma parte en todos los asuntos, que rodean y afectan su vida, es simplemente una utopía, la realidad nos dice que, es imposible dejar de participar, como tratar de participar totalmente”.³⁹ Por lo que, hay ciudadanos que hacen de la participación política su ocupación habitual y también hay ciudadanos que tienen otras ocupaciones y solamente influyen eligiendo representantes.

En conclusión, el papel de la ciudadanía (como el conjunto de ciudadanos) en una democracia, debe ser el de una ciudadanía interesada en participar, en ejercer sus derechos políticos, en ser una sociedad informada, preparada para tomar decisiones o elegir conscientemente a quien las elija en su representación, ya que de otra manera una ciudadanía desinteresada en ejercer sus derechos políticos es un gran peligro para la propia democracia.

³⁸ FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, *Op. Cit.*, pág. 36

³⁹ MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, cuadernos de divulgación democrática, núm. 4. IFE, México, 2001, pág. 10

1.3.2. El derecho al voto y derecho a ser votado

El *derecho al voto o sufragio*, se refiere a la facultad o prerrogativa que tienen los ciudadanos de elegir a sus representantes, quienes van de ocupar determinados cargos de elección popular. Es decir, los ciudadanos por medio del voto, manifiestan su voluntad a favor de los candidatos de determinado partido político, para ocupar los cargos de elección popular y tiene como objeto la renovación periódica de los órganos de representación popular. En otras palabras, el voto permite la integración y legitimación del gobierno. Su importancia es tal que, para la mayoría de la población es el único instrumento de participación política.

De acuerdo al artículo 35 de nuestra Constitución, el derecho al voto o sufragio es una prerrogativa del ciudadano, por su parte el artículo 36 constitucional nos dice que es una obligación del ciudadano, votar en las elecciones populares, es decir el sufragio se considera como un derecho y a su vez como una obligación ciudadana.

El sufragio en nuestro país, de acuerdo al artículo 4.2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), tiene las características de ser: universal, libre secreto, directo, personal e intransferible⁴⁰:

Universal porque tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración. *Libre* porque el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio. *Secreto* en cuanto que se tiene la garantía de que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente considerado. *Directo* en razón de que el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes. *Personal* en cuanto que el elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponda para depositar su voto. *Intransferible* porque el elector no puede facultar o ceder su derecho a ninguna persona para la emisión de su sufragio.⁴¹

⁴⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1ª ed., Porrúa, México, 2008, pág. 5

⁴¹ LARA SAENZ, Leoncio, *Derechos Humanos y justicia electoral*, Op. Cit., págs. 27 y 28

Como recordamos, de las reglas propuestas por Norberto Bobbio, la segunda regla del llamado *juego democrático* establece que, el voto de los ciudadanos debe tener peso igual. Aunque el artículo antes señalado no lo señale, el *principio de sufragio igual*, es una característica fundamental de dicho derecho. Es decir, el sufragio de un ciudadano tiene el mismo peso y valor, que el de otro ciudadano, “cada cabeza un voto”, y todos los ciudadanos cuentan con el mismo número de votos. En cuanto a la libertad del voto cabe recordar la tercera regla que establece, el ciudadano debe ser libre de votar siguiendo sus propias opiniones, las cuales en una verdadera democracia deben de ser formadas lo más libremente posible.

Por otra parte, por lo que se refiere al *derecho de ser votado o sufragio pasivo* podemos decir que, se trata del derecho político-electoral que tienen los ciudadanos para poder ser electos a los cargos de representación. Se trata como señala Fix-Fierro de: “...la capacidad de ser elegido para un cargo de elección popular”.⁴² En este sentido, el derecho a ser votado esta contemplado, constitucionalmente, como una prerrogativa del ciudadano mexicano para poder ser votado a todos los cargos de elección popular, siempre que reúna las calidades exigidas por la ley.

Para poder ser elegible o candidato a un puesto de elección popular, existen normalmente mas requisitos que los necesarios para ejercer el voto. Por ejemplo, se exige mayor edad, cierto tiempo de residencia, no pertenecer al estado eclesiástico, no estar en servicio activo en el ejército, cuando este ejerciendo un cargo público, entre otros. La justificación se basa en tratar de dar más experiencia; que el candidato tenga una estrecha vinculación con el país o, en su caso, que no use los cargos públicos como plataforma para ocupar otro cargo de elección popular.

Por otra parte es oportuno señalar que el artículo 218 del COFIPE, establece que, corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular⁴³. En este sentido podemos decir que los partidos políticos son la única vía para que los ciudadanos accedan a cargos de elección popular, dejando a un lado las llamadas *candidaturas independientes*.⁴⁴ Lo

⁴² FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, *Op. Cit.*, pág. 56

⁴³ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.*, pág. 167

⁴⁴ Una candidatura independiente es considerada como un modelo bajo el que se puede presentar una candidatura electoral, la candidatura independiente busca postular a los ciudadanos a un puesto de elección popular, desvinculada de un partido político. En la actualidad, se han presentado dos casos emblemáticos

anterior, nos hace pensar que los partidos políticos tienen el monopolio de la representación política ya que son los principales canales o el único canal para postular candidatos a elección popular.

1.3.3. El derecho de asociación política

El *derecho de asociación* se refiere a la libertad que tienen todas las personas (ya sea personas físicas o jurídico-colectivas) para crear o conformar entidades que tengan personalidad jurídica propia, diferente a la de sus miembros, y persiguen un fin u objeto permanente y constante, el cual debe ser lícito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la esfera de protección del derecho de asociación diciendo que opera en tres direcciones:

- a) Derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente;
- b) Derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella;
- c) Derecho de no asociarse.⁴⁵

El derecho de asociación se encuentra contemplado en el artículo 9º de la Constitución mexicana, la cual establece que dicho derecho de asociación no es absoluto, ya que debe ser de forma pacífica y perseguir un objeto lícito. Por otra parte establece también que solamente los ciudadanos mexicanos podrán ejercer este derecho en materia política, otra limitante se encuentra en el artículo 130 inciso e) constitucional relativo a los ministros e culto, los cuales no pueden asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de un candidato, partido o asociación política alguna, este mismo artículo contempla la prohibición para formar asociaciones políticas cuya nominación se relacione con alguna confesión religiosa.

sobre el tema, el “caso castañeda” y el caso de la legislación del Estado de Yucatán, ambos casos han sido del conocimiento de la Suprema Corte, a través del juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad, respectivamente. En el primer asunto la Corte, no entró al fondo del asunto y se limitó a señalar que el amparo no era la vía idónea para impugnar una ley electoral, en el segundo caso la Corte simplemente reconoció que el legislador tiene la opción de incluir esta figura en las legislaciones secundaria, federal y local.

⁴⁵ Tesis P.J. 28/95, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, tomo II, octubre de 1995, pág.5

El *derecho de asociación política*, es simultáneamente contemplado como una garantía individual y como un derecho o prerrogativa del ciudadano. El artículo 35 constitucional establece, como lo hemos señalado, la prerrogativa de los ciudadanos a asociarse libre e individualmente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. De igual forma el artículo 9º establece que, la asociación debe llevarse a cabo de forma pacífica, es decir, sin usar la fuerza como medio de lucha política y con un fin lícito.

Por otra parte, al establecerse que la asociación será “libremente e individualmente”, como nos dice Fix-Fierro, se refiere a lo siguiente: “Su sentido se explica por las peculiaridades corporativistas del sistema político posrevolucionario a partir de la década de los treinta y tienen el propósito de impedir que los partidos políticos y otras organizaciones reguladas por la ley electoral recurran a la afiliación forzada y colectiva”.⁴⁶

El derecho de asociación en materia político-electoral promueve el pluralismo de ideas e ideologías, así como la participación de la ciudadanía para conformar el gobierno y es a su vez una condición necesaria del Estado Constitucional Democrático de Derecho ya que, sin la existencia de dicho derecho, no se podrían formar los partidos políticos o las agrupaciones políticas. En este sentido, es preciso señalar que el ciudadano puede participar en la vida política de su país, ejerciendo dicha libertad por medio de asociaciones que no necesariamente sean partidos políticos o agrupaciones políticas nacionales, sino en cualquier asociación cuyo objeto sea de naturaleza política. Pero, para gozar de los derechos y prerrogativas especiales que establece el COFIPE, se deben cumplir ciertos requisitos y obligaciones que la misma ley establece para su registro y constitución. La ley electoral establece dos formas de asociación política: 1) Agrupaciones Políticas Nacionales; y 2) Partidos Políticos.

1.3.4. *Derecho de crear y de afiliarse a los partidos políticos*

⁴⁶ FIX-FIERRO, Héctor, Los derechos políticos de los mexicanos, *Op. Cit.*, pág. 75

Podemos decir que el derecho de afiliarse y de constituir partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, es un derecho político más específico que el de asociación política, tal derecho no sólo comprende la prerrogativa para formar parte de un partido político o una agrupación política sino que a su vez comprende el *derecho de pertenencia*, en otras palabras, al ser afiliado de un partido político tal afiliación conlleva ciertos derechos dentro del partido u obligaciones en su caso, de los que solamente gozan los miembros que se encuentran afiliados.

Existe en nuestro país una tesis jurisprudencial del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, que después de hacer una interpretación del artículo 41, fracción 1, párrafo segundo, *in fine*, de la Constitución, así como en de lo dispuesto en el artículo 5º, párrafos 1 y 3, del COFIPE, sostiene que, el derecho de afiliación político-electoral es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral. Además, sostiene que el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia. Por lo tanto el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.⁴⁷

1.4. Los partidos políticos.

⁴⁷ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 24/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Tomo Jurisprudencia, TEPJF, México, 2003, pp. 61-62.

Debido a las dimensiones y complejidad de las sociedades actuales la democracia moderna es una democracia representativa, en donde los ciudadanos no participan directamente en la toma de decisiones colectivas, sino que eligen por medio del voto o sufragio, a quienes las tomen por ellos, lo que se conoce como representación política. Con el surgimiento y consolidación de los partidos políticos, estos adquirieron una estrecha vinculación con la democracia representativa, lo que en la actualidad los convierte en instrumentos imprescindibles de la misma, como lo apuntó el jurista austriaco Hans Kelsen: “sólo por ilusión o hipocresía puede sostenerse que la democracia es posible sin partidos políticos”.⁴⁸ Por otra parte, reconocer que los partidos políticos son fundamentales en la democracia no implica sostener que son la condición necesaria de la misma, ya que se pueden dar los casos de partidos o partido único en las autocracias.

Es indudable el lugar privilegiado que los partidos políticos ocupan en el Estado, ya que se han convertido en entidades que aglutinan y dan forma a los intereses de la sociedad, al mismo tiempo de desempeñar funciones tan relevantes como, la representación, la agregación y canalización de las opiniones de la ciudadanía, etc. Si esto es así, podemos decir que los partidos políticos son los canales que deben cruzar los ciudadanos que aspiran a convertirse en representantes populares. Lo anterior nos conduce a que los partidos políticos son organizaciones que despliegan sus funciones tanto en la sociedad como en el gobierno, lo que los coloca en el papel fundamental de ser los intermediarios entre la sociedad y el gobierno. Por otra parte, también cabe señalar que en la actualidad atraviesan por una crisis de legitimidad y gozan de una escasa aprobación en la sociedad.

1.4.1. Concepto de partido político

Conceptuar a un partido político no es una tarea fácil y tratar de dar un concepto propio resulta muy pretencioso, múltiples han sido las definiciones dadas, pero la dificultad para elaborar una, que sea compartida e incuestionable por todos se debe, entre otras razones, como lo ha señalado Francisco de Andrea, “...por la falta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza al vocablo “partido”; por la aversión sentida hacia los partidos durante el siglo XVIII; por la variedad de entidades existentes en todo el mundo

⁴⁸ KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, Op. Cit., pág. 37

que se autodeterminan “partidos”, y por lo reciente de sus aparición en la escena político constitucional”.⁴⁹ En este orden de ideas podemos decir que la importancia de definir a un partido consiste en determinar, qué instituciones políticas pueden ser considerados como tales y qué entidades no merecen ser llamadas así. Por otra parte cabe mencionar que las diversas definiciones que se han dado, han sido producto de circunstancias ideológicas, políticas, económicas, etc. Así en la actualidad, un elemento fundamental es el *criterio electoral*, que permite diferenciar qué entidades son partidos políticos y cuales simplemente no lo son, por ejemplo: grupos de interés, movimientos políticos, frentes, agrupaciones políticas nacionales, etc.

En este orden de ideas, para acentuar la importancia del elemento electoral a la hora de definir un partido político, citamos algunas definiciones provenientes de la doctrina.

Para Giovanni Sartori, un partido es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no) a candidatos para los cargos públicos.⁵⁰

Joseph la Palombara nos dice que: un partido es aquella organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición, a la maquinaria gubernamental.⁵¹

Por su parte, Ignacio Burgoa nos dice que el partido político, es el laboratorio donde se formulan las directrices de un gobierno, cuyos funcionarios las desarrollan si, habiendo sido postulados por él, obtienen la mayoría de sufragios.⁵²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que: “se denomina partido político: a las asociaciones políticas que tienen su registro como tal ante las autoridades federales y, respecto de agrupaciones políticas locales, al disponer que serán formas de asociación ciudadana que coadyuven al desarrollo de la vida democrática, cultura política, a la creación de una opinión pública mejor informada y que serán un medio para la participación, el análisis, discusión y resolución de los asuntos públicos. De igual manera,

⁴⁹ ANDREA, SÁNCHEZ, Francisco de, *Los partidos políticos. Su marco teórico jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, IJ, 2002, Pág. 59.

⁵⁰ SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, Pág. 89.

⁵¹ PALOMBARA, Joseph la, *Politics within nations*, citado por ANDREA, SANCHEZ, Francisco de, *Los partidos políticos. Su marco teórico jurídico y las finanzas de la política*, *Óp.Cit.* pág. 61

⁵² BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2006, pág. 533

en cuanto a la actividad primordial de cada una de esas especies se deduce que mientras para los primeros se identifica necesariamente con los procesos tendientes a la renovación de los titulares de los órganos públicos sujetos a elección popular, los segundos la desarrollan en ámbitos distintos de los propiamente electorales, pues se les excluye de toda injerencia, directa o indirecta, en dichos procesos, esto es, sólo pueden promover la participación colectiva de la ciudadanía en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas de interés público.⁵³

De estas definiciones debemos entender que, un partido político tiene diversos elementos que lo caracterizan, tales como ser una organización de ciudadanos, que cumple con los requisitos establecidos en la ley para adquirir su registro como tal, tienen la finalidad de conquistar el poder político o influir de alguna manera en él, por medio de un proceso electoral, además de ser una organización estable y estructurada, con un programa de acción y cuenta con ciertas normas que rigen su vida interna, pero el elemento que permite distinguirlos de otro tipo de asociaciones, es que sólo los partidos políticos pueden acceder al poder político por medio de elecciones.

Por otra parte cabe señalar que, el COFIPE, establece en su artículo 22, fracción segunda, que la denominación “partido político nacional”, se reserva a las organizaciones que hayan obtenido su registro como tal.

1.4.2. Constitucionalización de los partidos políticos en México

El proceso de constitucionalización de los partidos políticos, como lo señala Daniel Zovatto ha pasado por tres fases. En la primera, se observó una rígida oposición al reconocimiento de la existencia de los partidos, producto de la desconfianza, en las organizaciones intermediarias entre El estado y la ciudadanía. Posteriormente con la ampliación de derechos que adoptaban las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XX, se produjo la segunda fase, en la que se incorporó el derecho de asociación

⁵³ Jurisprudencia. No. Registro: 193,463. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Agosto de 1999. Tesis: P/J. 62/69. pág. 565

con fines políticos. Y finalmente en la tercera fase se dio la regulación legal y constitucional de los partidos políticos.⁵⁴

En México, la Constitución de 1917⁵⁵, aunque no mencionaba expresamente a los partidos políticos, deja suponer su existencia, reconociendo en su artículo 9º, el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar los asuntos políticos del país. Más tarde con las reformas constitucionales de los artículos 54 y 63 en el año de 1963⁵⁶, se precisaban las bases del sistema de diputados de partido y se fincaban responsabilidades a los partidos, que habiendo postulado candidatos a diputaciones o senadurías, acuerden con sus miembros que hayan resultado electos, abstenerse de ocupar el cargo. Sin embargo, no se precisaba la naturaleza jurídica, las funciones ni los fines que perseguían los partidos.

Posteriormente con las reformas político-electorales de 1977, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre⁵⁷, se realizaron adiciones al artículo 41 constitucional, incorporando plenamente a los partidos políticos al derecho constitucional mexicano, estableciendo, entre otras cosas, la naturaleza jurídica, ubicándolos como entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y 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 conformidad con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Las reformas presentaron un gran avance en la regulación jurídica de los partidos, sentando las bases constitucionales, para ser reglamentadas desde entonces, por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, el Código Federal Electoral de 1987, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y actualmente por el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

⁵⁴ Cfr. ZOVATTO, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-III-IDEA, México, 2006, pág. 12

⁵⁵ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se puede consultar en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

⁵⁶ La Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1963, se puede consultar en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc061.pdf>

⁵⁷ La Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977, se puede consultar en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc086.pdf>

1.4.3. Naturaleza jurídica de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico mexicano

En cuanto a la *naturaleza jurídica de los partidos políticos*, podemos decir que el tratamiento de esta figura, es diversa, dependiendo del ordenamiento jurídico de cada país. Pudiendo ser considerados como personas jurídicas de derecho privado, en este caso son asociaciones civiles sujetas a los términos del Código Civil, asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica, como entes no estatales, instituciones de derecho público pero no estatal o como entidades de interés público.

La principal característica de la naturaleza jurídica de los partidos políticos en el sistema jurídico mexicano se encuentra contenida en el artículo 41 constitucional, el cual los encuadra como entidades de interés público. Como primer elemento encontramos que son considerados como *entidades*, y al ser considerados como tales, no se refiere a entidades de la administración pública, como lo señala Zovatto: “Los partidos políticos no dictan actos administrativos, y su función típica no reviste naturaleza administrativa”.⁵⁸ Los partidos políticos son entidades, que por mandato constitucional tienen una función y un fin que justifica su existencia. El segundo elemento lo constituye el “interés público”⁵⁹, esta expresión entendida como un conjunto de pretensiones cuya prioridad es el *bien común* de una colectividad, en ocasiones se usa como sinónimo de beneficio colectivo, interés general, utilidad pública, utilidad social, etc. El interés público, debe imperar en los

⁵⁸ ZOVATTO, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Op. Cit. pág. 24

⁵⁹ Definición.- Interés Público: Es 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. Las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el derecho, se pueden clasificar en dos grandes grupos. En el primero se incluyen las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas, de los individuos y grupos sociales, dichas pretensiones constituyen el interés privado, y tienen la característica de que al ser satisfechas, se producen beneficios para determinadas personas. Por el contrario en el segundo grupo se encuentran las pretensiones, que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante, la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión “interés público”. La protección otorgada al interés público tienen mayor alcance jurídico de lo que tienen la tutela concedida a los intereses privados. En efecto el interés público es protegido por el estado, no solo mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una colectividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas. Tomado de: Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 2001, págs. 1779-1780

partidos políticos y buscar satisfacer el interés de toda la sociedad sobre el interés particular y privado.

Los partidos políticos por disposición constitucional tienen fines que notoriamente están inmersos en intereses públicos, que son:

1. Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
2. Contribuir a la integración de la representación nacional.
3. Ser el medio de acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder.

Es por estos fines que, la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen un régimen jurídico especial para que los partidos políticos realicen dichos fines que sustentan su existencia. Colocándose como intermediarios entre la población y el Estado.

Otra parte de la doctrina coincide en que la naturaleza jurídica de los partidos políticos se sustenta en el derecho fundamental de asociación y en el derecho de crear y afiliarse a ellos, consagrados en el artículo 9º Constitucional y 5º del COFIPE respectivamente. Como recordamos el derecho de asociación es el derecho que tienen los ciudadanos mexicanos para formar asociaciones políticas (entre ellas los partidos políticos), con personalidad jurídica propia, diferente de la de sus miembros. En este sentido el artículo 22 párrafo cuarto del COFIPE establece que: los partidos políticos nacionales tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código.⁶⁰

1.4.4. *Reseña histórica de los partidos políticos en México de 1917 a la fecha.*

En términos generales podemos decir que los partidos políticos en México, tal y como los conocemos actualmente son un fenómeno reciente, con esto no queremos decir que antes no existían formas de organización política en nuestro país, sino que, se identificaban más con clubes políticos, movimientos sociales e ideológicos, facciones,

⁶⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.*, pág. 19

grupos de presión u organizaciones que giraban entorno de un caudillo, del cual dependía su existencia. Aunque muchos de ellos se autodenominaban partidos políticos, simplemente no lo eran, teniendo como punto de referencia que un partido político, en términos de Vicente Fuentes, "es aquel que se caracteriza por tener una existencia mas o menos permanente, con una estructura organizativa y que funciona de acuerdo con un conjunto de normas doctrinarias y programáticas y de formas internas de vida".⁶¹

Las causas que produjeron que los partidos políticos sean productos nuevos, históricamente hablando, en nuestro país se debe, entre otras causas, al gran atraso económico; en materia de educación existían grandes masas analfabetas; la sociedad estaba formada por un gran número de campesinos, agricultores, mineros, pequeños artesanos, siempre victimas del régimen latifundista que los explotaba o de los grupos que sólo se preocupaban por sus intereses; simplemente no gozaban de derechos fundamentales que permitieran su desarrollo personal, por lo que no existía una cultura de intervenir organizadamente en los asuntos políticos; tenían muchas cosas en que preocuparse menos en organizarse, lo que originó una fuerte tradición al caudillismo, lo que hacia difícil la formación de auténticos partidos políticos.

Tomando como referencia el año de 1917 en que se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos decir que la existencia de las organizaciones políticas que surgieron a partir de ésta fecha, se vio condicionada a la simpatía y al apoyo de los caudillos de la época. Numerosos fueron los partidos que se originaron, pero ninguno con una organización estable, fueron partidos que nacieron bajo la inspiración de los caudillos o terminaron por ponerse a su mando. De estos partidos se pueden destacar los siguientes:

El Partido Liberal Constitucionalista (PLC), creado a finales de 1916, por Benjamín Hill, Pablo Gonzales y con gran apoyo del General Álvaro Obregón, al que apoyo y propagó en su candidatura presidencial. Con el triunfo de Obregón el partido fue el más influyente de la época, pero existieron diferencias que provocaron un distanciamiento del partido con el caudillo, lo que provocó la desaparición definitiva del PLC en 1923.⁶²

⁶¹ FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*. 2ª ed., Altiplano, México, 2006, pág.10

⁶² Cfr. ANLÉN LÓPEZ, Jesús, *Origen y evolución de los partidos políticos en México*, Porrúa, México, 1973, pág. 60

El Partido Laborista, creado por Luis N. Morones y por dirigentes de la CROM, en 1919, este partido también se adhirió a la candidatura de Álvaro Obregón de 1920, por medio de un pacto con el caudillo, en el que se comprometía a fundar la Secretaría del Trabajo, liquidado el PLC, comenzó a ganar ciertos puestos públicos y prebendas, en el gobierno de Plutarco Elías Calles tuvo su auge, pero al no brindar su apoyo a la campaña reeleccionista de Obregón de 1927, comenzó a decaer, perdiendo incluso el apoyo de Calles.⁶³

El Partido Comunista, surgió en 1919, como un partido de la clase obrera identificado con la ideología del marxismo-leninismo. En sus orígenes fue un partido de cuadros y su postura ideológica se centraba más en el anarcosindicalismo que en el comunismo, además como muchos partidos de su tipo, tenían fuerte dependencia del exterior lo que mermo su desarrollo. Cabe destacar que los fines que perseguía este partido no eran electorales, ni existía a la sombra de un caudillo, sino que se centraban más en la defensa del proletariado mexicano.⁶⁴

En esta época existieron otros partidos protagonistas como el Partido Nacional Agrarista y el Partido Nacional Cooperativista, sin embargo, su suerte dependió, en gran medida, del apoyo de los caudillos de la época.

En resumen, los partidos constituidos en este lapso, no fueron estables, no tuvieron una organización lo suficientemente estructurada que les permitiera existir sin el apoyo de los hombres en el poder.

Ahora bien, desde la época pos-revolucionaria y hasta nuestros días, los principales partidos políticos son los siguientes:

Partido Nacional Revolucionario, Partido de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional. Con la muerte del General Álvaro Obregón se produjo una gran incertidumbre, lo que llevó a Plutarco Elías Calles a realizar un gran proyecto para unificar las diferentes fuerzas políticas existentes en una sola organización nacional. Con este fin, nació en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) con el lema de

⁶³ *Ibidem.* pág. 61

⁶⁴ *Idem.*

“Instituciones y Reforma Social”. El PNR se formó desde el poder, bajo la coalición de partidos y agrupaciones políticas, queriendo ser un partido estable y permanente, que se guiara conforme a una declaración de principios, un programa de acción y se rigiera por sus propios estatutos, como única fórmula para frenar las luchas de las facciones, originadas por la ambición de algunos caudillos.⁶⁵

En el año de 1933 en su primera Convención Nacional Ordinaria, modificó sus estatutos estableciendo, la disolución de las agrupaciones y coaliciones que habían formado al partido, para que sus miembros se afiliaran individualmente, además creó los plebiscitos como formas de selección de los pre-candidatos, método que no fue del agrado de todos, por lo que se cambió al sistema de convenciones. Durante esta época el principal líder del partido fue Plutarco Elías Calles, figura caudillista en la que se concentraba gran poder, que poco a poco decayó hasta su destierro del país en el gobierno de Lázaro Cárdenas, Las condiciones políticas habían cambiado y con ello se planteó, dentro del partido, un cambio en su estructura, y es así como el 30 de marzo de 1938 se instaló la asamblea constitutiva del nuevo partido, el proyecto se presentó a la Asamblea por la directiva saliente del PNR. El Partido de la Revolución Mexicana, (PRM), nombre de la nueva organización, surgió como una coalición, de las grandes fuerzas sociales del pueblo, fundada en un pacto de unión y solidaridad suscrito por los cuatro sectores que formaron el partido: el Obrero, el Militar, el Campesino y el Popular. El cambio no solo se hizo sentir en la denominación del partido sino en sus principios y, más específicamente, en su programa de acción, el cual promovía la intervención del Estado en la vida económica, dando preferencia al capital nacional. En cuanto a la organización, además de dividirse en sectores, buscaba una disciplina partidaria, creando órganos directivos, como, el Consejo Nacional, el Comité Central Ejecutivo, entre otros.⁶⁶

En 1940, bajo el gobierno del presidente Ávila Camacho, se eliminó del partido el sector militar, y a continuación los otros sectores comenzaron a perder fuerza. Había terminado la Segunda Guerra Mundial y el panorama parecía conveniente para cambiar la legislación electoral que parecía ser obsoleta. El presidente Ávila Camacho promovió en 1945 la Ley Federal Electoral, en donde estableció que los únicos capacitados legalmente para intervenir en las elecciones eran los partidos políticos. Después de esta reforma

⁶⁵ Cfr. *Historia gráfica del Partido Revolucionario Institucional 1929-1991*. IEPES del PRI, Cambio XXI, Fundación Mexicana, México, 1991, pág. 22

⁶⁶ Cfr. FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México, Op. Cit.* págs. 162 -165

electoral, el 18 de enero de 1946 se reunió una convención del PRM, en la que se dio la transformación hacia el nuevo Partido Revolucionario Institucional, que se definió a sí mismo como: una asociación nacional constituida por la mayoría progresista del país, para sostenimiento y desarrollo de las instituciones democráticas y revolucionarias, mediante la función electoral de los ciudadanos y la orientación política, social y económica del pueblo mexicano.⁶⁷

Durante esta época se había fortalecido una clase empresarial y se daba preferencia al desarrollo capitalista. Cuatro años después de su creación el PRI tuvo sus primeras reformas, debido a las posturas anticomunistas del presidente Miguel Alemán, en cuanto a la ideología se suprimieron conceptos que tuvieran que ver con ideas socialistas, en cuanto a sus programas, tendía a impulsar la ideología liberal democrática capitalista. “En cuanto a la estructura del partido se volvió al sistema de “sectores” como forma más eficiente para la división del trabajo político, sobre todo ahora que los sectores ya estaban manejados en sus cúpulas por funcionarios y líderes y por un sistema jerarquizado de apoyos políticos comprometidos con ellos. El PRI se convirtió desde entonces en un partido de funcionarios representativos, procuradores y conciliadores, en que los jefes principales designaban a los jefes menores y éstos representaban a aquéllos, de manera personal y burocrática, pero basadas también en “contingentes” de masas representadas”.⁶⁸

Con las reformas electorales de 1977, se propiciaba un clima favorable para los partidos de oposición, ya que 1983 durante el sexenio de Miguel de la Madrid se produjeron las primeras derrotas importantes, en el ámbito electoral, y para el año de 1986 se comenzó a gestar una división interna, al formarse una corriente interna denominada *democrática* integrada por los líderes Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo, que posteriormente culminaría con la creación de un nuevo partido. En las elecciones para presidente de 1988, las cuales fueron las más competidas hasta entonces, el PRI sufrió una caída electoral y resintió un fuerte cuestionamiento sobre la legitimidad de su candidato presidencial Carlos Salinas de Gortari.

⁶⁷ *Ibidem*, pág.171

⁶⁸ DELGADO DE CANTÚ, Gloria, *México, estructura política, económica y social*, Person, México, 1998, pág. 124

Producto de ello, se convocó a una reforma del PRI con el fin de adecuarlo al nuevo contexto político, con la llegada a la presidencia del partido de Luis Donaldo Colosio, quién definió con claridad el nuevo proyecto basado en las exigencias democráticas de la ciudadanía y democratización interna de las instituciones políticas.

La reforma del PRI durante el sexenio salinista tuvo varios obstáculos, y ocurrieron varios sucesos en 1994, como el asesinato del candidato a la presidencia, Luis Donaldo Colosio y posteriormente José Francisco Ruiz Massieu, siendo Secretario General del partido. En el sexenio de Salinas de Gortari, al interior del PRI existía gran inestabilidad, sobre todo después de la muerte de Colosio.

En 1996, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se efectuó la XVII asamblea, para otorgar mayor representación a los gobernadores y que estos pudieran designar candidatos a puestos de elección, incluida la de presidente. Fue en las elecciones presidenciales del 2000 que el PRI tuvo una caída grave, al perder su candidato Francisco Labastida el puesto para presidente de la República, lo que marco el fin del partido hegemónico que había estado en el poder por 71 años.

En los años siguientes el partido pretendió reorganizarse nuevamente reformando sus documentos básicos y se optó porque el dirigente del partido fuera elegido por votación directa de los militantes, y es así como llegó la dupla de Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo, con ciertas dudas sobre un proceso limpio de elección, a la presidencia y secretaría general del partido, respectivamente. En la actualidad, después de las elecciones presidenciales del 2006 que los colocaron como la tercera fuerza política del país, enfrentan una transformación interna.

Partido Acción Nacional. En 1939, un grupo de personas inconformes con las políticas del presidente Cárdenas, se organizó para formar un partido de oposición al partido del Estado. Es así como el 16 de septiembre de 1939, por iniciativa de Manuel Gómez Morín fue fundado el Partido Acción Nacional.⁶⁹ El PAN surgió como un partido conservador que centraba su ideología en la doctrina social de la iglesia, y veía los problemas del país muy generalizados, sin soluciones concretas en temas específicos.

⁶⁹ CALDERÓN, Luis, *Memorias del PAN*, Morelia, 1967, pág.33

Posteriormente, en 1946, obtuvieron su primer victoria electoral, al ganar una diputación, en Michoacán, en 1947, ganaron la presidencia municipal de Quiroga, Michoacán, en 1952 lanzan su primer candidato a la presidencia de la República, el Lic. Efraín González Luna.⁷⁰

En los años posteriores accedieron a los cargos de elección, pero de forma muy limitada. Durante años el partido estuvo estancado en la misma ideología y fue hasta la década de los 60 que comenzó un cambio con el presidente del partido, Adolfo Christlieb, que se dio cuenta de la inmovilización de su partido, y trato de modernizarlo, cambiando esa visión anti-revolucionaria y anti-liberal que predominaba hasta entonces, pero desde la salida de éste, el partido sufrió divisiones. El PAN, desde entonces dejo de ser un partido doctrinario para convertirse en un partido pragmático, ajustado a las circunstancias del país, con la llegada de empresarios encabezados por Manuel J. Clouthier y sus socios Luís Álvarez y Diego Fernández de Cevallos, lo que se llamó como *neopanismo*. Es así como el PAN adoptó una posición orientada a las clases empresariales y medias, un ejemplo es la crítica que hizo al intervencionismo del Estado en la economía.⁷¹

A partir del proceso electoral de 1988 el PAN dejó de ser la única o casi única fuerza de oposición y en 1989 ganó en Baja California su primer gubernatura. Durante la siguiente década el PAN logró convertirse en un partido con el que se puede negociar y especialmente durante el gobierno de Salinas de Gortari. A diferencia del PRD radicalmente opuesto al partido del Estado. Consecutivamente el partido obtuvo una victoria en la elección presidencial del 2000 convirtiéndose en el primer partido de oposición en ganar la presidencia de la República con Vicente Fox Quesada, en coalición con el Partido Verde Ecologista de México. Durante su gobierno, se habló de un desligamiento con su partido, al integrar su gabinete con pocos militantes panistas, y llevar a colaboradores cercanos y su alejamiento a la doctrina del partido. En la elecciones presidenciales de 2006 el PAN conservo la Presidencia de la República con Felipe Calderón Hinojosa y actualmente cuenta con 52 senadores de 128, siendo la primera fuerza política en la cámara alta y con 207 de los 500 diputados.

⁷⁰ www.pan.org.mx.

⁷¹ Cfr. FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*, Op. Cit. págs. 192

Partido Popular Socialista. El Partido Popular fue creado el 20 de junio de 1948, por Vicente Lombardo Toledano, líder de la CROM y fundador de la CTM, en su declaración de principios establecía sustituir el sistema político del país en un sistema socialista, fortalecer la economía en manos del Estado y dejar la dependencia económica que se tenía hacia Estados Unidos.⁷² Sus primeros años de vida fueron activos, actuando en luchas de la clase obrera, en la de los maestros y estudiantes. A partir de 1952 fue en descenso, por la falta de organización interna y una serie de confusiones ideológicas al interior. En 1955 el partido decidió adoptar la doctrina del socialismo científico y en 1960 se adopta el nombre de Partido Popular Socialista. En las elecciones federales, apoyó la candidatura de José López Portillo. En el proceso electoral de 1988 se unió a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. Y fue en el año de 1996, cuando el Instituto Federal Electoral negó el registro definitivo.

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Se constituyó como partido en 1954 y fue fundado por Jacinto Treviño, con el apoyo del presidente Adolfo Ruiz Cortines, se creó con el propósito de defender los postulados originales de la revolución y denunciar las traiciones al proceso democrático.⁷³ En 1987 registró como candidato a la presidencia al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas. Fue en 1994 cuando pierde su registro, al no obtener el mínimo de votos requeridos por la legislación electoral, posteriormente como organización auténtica de la revolución mexicana solicitó su registro como partido político nacional, el cual obtuvo, para participar en las elecciones federales del 2000, pero de acuerdo con los resultados de la elección, no obtuvo el 2% de la votación, perdiendo su registro en forma definitiva.

Partido Demócrata Mexicano. Sus antecedentes están vinculados con la Unión Nacional Sinarquista, creada por organizaciones católicas, y como un desprendimiento del mismo fue creado en 1972 el Partido Demócrata Mexicano. Fue en 1977 cuando le fue concedido el registro como Partido Político. El partido estaba integrado por campesinos, pequeños propietarios, artesanos y empleados, cuya característica principal era el catolicismo, y su política colocaba a la religión por encima de las actividades políticas.⁷⁴ Participó en las elecciones de 1979 y refrendó su registro, el cual perdió al no haber obtenido el

⁷² Cfr. MORENO, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo, 1916-1985*, 12ª ed, PAC, México, 1994, pág. 294

⁷³ Cfr. DELGADO DE CANTÚ, Gloria, *México, estructura política, económica y social*, Op. Cit. pág. 132

⁷⁴ *Ibidem.* pág. 133

porcentaje de votación establecido en la ley electoral para las elecciones de 1988. El PDM participó de nuevo en las elecciones de 1991, 1994 y 1997, donde perdió su registro por no alcanzar el porcentaje de votación.

Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Tiene como antecedente al Partido Socialista de los Trabajadores, fundado en 1975 con una ideología socialista en contra del imperialismo Yanqui, siempre apoyo a los candidatos presidenciales del partido oficial, pero en 1987 no estuvo de acuerdo con el candidato priista y decidió sumarse a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas que le daba fuerza ideológica en su lucha a favor de los trabajadores, por lo que cambió su nombre por el de Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Su registro fue cancelado, por no haber obtenido el mínimo votación en las elecciones de 1994.⁷⁵

Partido de la Revolución Democrática. Tiene como antecedente la Corriente Democrática, surgida en el seno del PRI como resultado de los vicios priistas como el "dedazo" o "tapadismo" y la falta de democracia interna, dicha corriente estaba encabezada por Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Dentro del PRI se creó una fractura, tal vez la más grave en la historia del partido oficial. Después de que el PRI destapó a su candidato, Carlos Salinas de Gortari, ex secretario de Programación y Presupuesto, el 12 de octubre la corriente democrática postuló a Cuauhtémoc Cárdenas y el siguiente paso fue dado el 19 de octubre cuando el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, lo registró como candidato a la presidencia de la República. Ya que carecía de partido con registro, su campaña cobro fuerza al sumarse el PMT, el PPS, el PFCRN y Heberto Castillo que renunció a su candidatura del PMS para sumarse a la de Cárdenas. Posteriormente se unieron varias organizaciones políticas, a este conjunto de fuerzas se denominó Frente Democrático Nacional, gran parte de la sociedad creía en este frente, que parecía tener opción de ganar las elecciones de 1988, para presidente de la República.⁷⁶

Las elecciones habían sido las más competidas hasta entonces, pero también las más impugnadas. Fue el candidato del PRI el que resultó ganador, pero con una crisis de legitimidad, por el supuesto fraude electoral.

⁷⁵ *Ibidem.* pág. 137

⁷⁶ *Ibidem.* págs. 138 y 139

Después de la derrota, los esfuerzos se encaminaron a crear un partido que organizara y estructurara las diferentes fuerzas que se habían unido entorno al cardenismo, los días 5, 6 y 7 de mayo d 1989, tuvo lugar la Asamblea Nacional Constitutiva del Partido, unos días después, el 13 y 14, se celebró el Congreso del Partido Mexicano Socialista que adoptó los documentos, emblema y denominación del Partido de la Revolución Democrática. Tras enfrentar una actitud negativa del PAN y ataques virulentos del partido político oficial. El PRD llevó a cabo su primer Congreso Nacional en noviembre de 1990, en el cual se eligió al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas como el primer presidente del Comité Ejecutivo Nacional.⁷⁷

En 1997 después de las reformas constitucionales que permitieron a los ciudadanos votar para elegir al Jefe de Gobierno, el 6 de julio su candidato Cuauhtémoc Cárdenas se convirtió en el primer Jefe de Gobierno del DF, también obtuvo la mayoría de diputados locales en la Asamblea Legislativa, lo mismo se repetiría en el 2000 cuando ganó su candidato Andrés Manuel López Obrador y en el 2006, Marcelo Ebrard.

El PRD, en su organización interna esta integrado por varias corrientes, lo que provoca fuertes tensiones en su interior, además de estar inmiscuidos en asuntos de corrupción, prueba fehaciente de ello son los llamados “video escándalos” que le hicieron perder credibilidad. En las elecciones presidenciales del año 2006 perdieron nuevamente la presidencia de la República con su candidato Andrés Manuel López Obrador, mismas que tacharon de fraudulentas y que meses después originarían una serie de actos de resistencia y desconocimiento del gobierno en turno.

Partido del Trabajo. Se fundó el 8 de diciembre de 1990, en la ciudad de México, integrado por organizaciones sociales y populares, en las elecciones de 1991 no obtuvo los votos requeridos por la ley para conservar su registro. En las elecciones de agosto de 1994 obtuvo cerca de un millón de votos, lo que le hizo conservar su registro, ahora en la modalidad de definitivo, y desde entonces ha tenido diputados federales, senadores y en alianza con otros partidos logró ganar en varios estados de la República, entre ellos Tlaxcala, Baja California Sur, Nayarit, Chiapas y Yucatán. La ideología del partido se podría resumir como la lucha por un mejor bienestar de la clase trabajadora.⁷⁸

⁷⁷ http://www.prd.org.mx/portal/documentos/historia_PRD.pdf (visitado el 18 de noviembre de 2007)

⁷⁸ <http://www.partidodeltrabajo.org.mx/www/historia.php>

Partido Verde Ecologista de México. Tiene sus antecedentes en organizaciones de colonos, que se organizaban en comités para solucionar la falta de servicios públicos, de espacios verdes y espacios deportivos. Posteriormente se formó la Alianza Ecologista Nacional, con el objetivo de combatir el deterioro ambiental y promover la consciencia ecológica. En 1988 se le negó el registro como partido a los ecologistas, sin embargo, los simpatizantes del Partido Ecologista de México, se sumaron a la Candidatura del Frente Democrático Nacional. Su primera incursión electoral fue en la elecciones federales de 1991, en la que se quedaron a solo dos centésimas de conservar su registro, en 1993 recuperó su registro como partido y ese mismo año la Asamblea Nacional decidió cambiar el nombre y emblema, denominándose desde entonces, Partido Verde Ecologista de México.⁷⁹

En las elecciones del 2000 formó, junto al PAN, una coalición bajo el nombre de Alianza por el Cambio, que obtuvo el triunfo de las elecciones presidenciales. Posteriormente se desligó del PAN por no haber cumplido con los acuerdos hechos en la Alianza por el Cambio. En las últimas elecciones presidenciales el PVEM se alió al PRI, obteniendo triunfos en algunos estados de la República, actualmente tiene presencia en la cámaras de senadores y de diputados.

⁷⁹ <http://www.pvem.org.mx>

Capítulo 2. Dinámica y función de los partidos políticos

Sociedades tan numerosas y complejas como las que existen en la actualidad, necesitan representantes que tomen las decisiones colectivas, por nombre y cuenta de toda la población. Dichos representantes, como es el caso de México, sólo pueden acceder a cargos de elección popular a través de los partidos políticos, en otras palabras, si un ciudadano tiene la intención de ocupar un puesto de representación política, necesita ser postulado forzosamente por un partido político. En una verdadera democracia, los representantes, deben ser elegidos de entre un abanico de opciones partidistas, a través de elecciones periódicas y libres. En la actualidad, el papel tan relevante que juegan los partidos, en todas o casi todas las estructuras de gobierno, ha ocasionado que se considere que, es en estas organizaciones donde se concentra la capacidad real de tomar las decisiones políticas vinculantes para toda la sociedad.

En las democracias modernas, los partidos políticos son instrumentos imprescindibles de las mismas y como tales, tienen ciertos fines constitucionalmente reconocidos, atribuyéndoles, como es el caso de México, la naturaleza jurídica de “entidades de interés público”, lo que significa que estas organizaciones desempeñan funciones que importan y afectan a toda la sociedad.

Es por esta razón que los partidos cuentan con ciertos derechos y prerrogativas, para realizar sus actividades, pero al mismo tiempo se exigen ciertas obligaciones para que su estructura interna y funcionamiento interno se apeguen al principio democrático, y con ello pretender asegurar el efectivo cumplimiento de los fines y funciones que constitucional y legalmente tienen encomendados, contribuyendo así al funcionamiento democrático del Estado.⁸⁰

Para concebir plenamente el papel de los partidos políticos, en el sistema democrático, es fundamental mencionar algunos de los aspectos más importantes sobre su regulación jurídica, sus funciones y su dinámica relacionada con las actividades que se manifiestan en su ámbito interno, que servirán para el objeto de estudio del presente trabajo.

⁸⁰Cfr. OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, núm. 7, TEPJF, México, 2004, pág. 9

2.1. Finalidad de los partidos políticos

Es bien sabido que, los partidos políticos no son exclusivos de los sistemas políticos democráticos, ya que se pueden dar los casos de autocracias con partido único. Es por ello que, el modo de actuar de los partidos políticos se encuentra condicionado a ciertos mandatos constitucionales. De acuerdo al artículo 41, párrafo segundo, fracción I, constitucional, los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen la finalidad de:

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.⁸¹

Del citado artículo se desprende que, los partidos políticos tienen tareas fundamentales que tienen por objeto permitir el correcto funcionamiento del sistema democrático, dichas tareas cumplen con la finalidad de:

- a) Propiciar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos y con ello promover que la población encuentre espacios para desarrollar sus derechos políticos fundamentales;
- b) Fomentar la vida democrática del país, provocando la deliberación sobre cuestiones que interesan a todos y con ello establecer vínculos entre la opinión pública y el gobierno;
- c) Constituir una opción política, conforme a sus respectivas declaraciones de principios, programas de acción y estatutos, así como promover la formación ideológica de sus miembros;
- d) Ser el único instrumento legalmente reconocido para que los ciudadanos accedan al poder político, lo que implica garantizar un método democrático al interior de los partidos; y

⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.* pág. 67

e) Contribuir a la formación de los órganos políticos de representación nacional.

En este sentido podemos decir que, los partidos tienen responsabilidades que no se agotan en la mera participación de elecciones, sino que tienen la obligación de realizar tareas permanentes de educación, desarrollo de la cultura política y de información.

2.2 Funciones de los partidos políticos

Los partidos políticos en las democracias modernas, como actores fundamentales de las mismas, cumplen ciertas funciones que podríamos ubicar en dos grandes rubros: *las que se desarrollan desde la sociedad civil y las que ejercen desde el poder político*. Dichas funciones los colocan en una posición intermedia entre la sociedad y el Estado. En términos generales podemos decir que, los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos se dan organizaciones, tales como los partidos políticos, que actúan tanto en la sociedad, como en el gobierno, y tiene la función primordial de hacer posible que los intereses, tan plurales que existen en la sociedad, se vean reflejados de algún modo en el proceso de adopción de las decisiones colectivas. En este proceso, los partidos desempeñan múltiples funciones.⁸² De acuerdo con Jaime Cárdenas, los partidos desempeñan tanto funciones sociales como institucionales, siendo las más importantes:

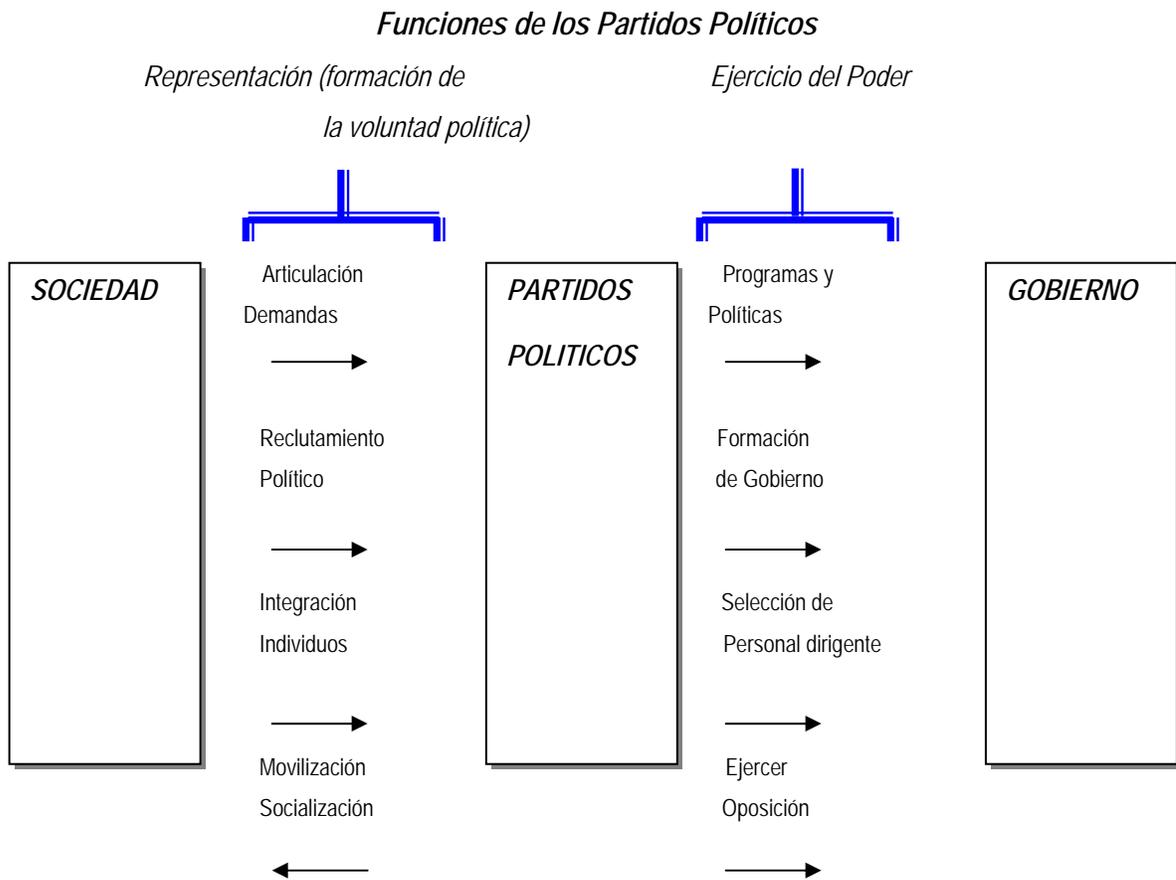
- 1) Articulan, agregan, jerarquizan y dan forma a las diversas demandas de la sociedad, creando programas o una ideología que ayude a canalizar los intereses de la sociedad.
- 2) Movilizan al electorado para que apoyen a sus candidatos a través del voto o sufragio, con lo que podemos decir que buscan el constante apoyo de los ciudadanos. Debiendo promover la participación política de los ciudadanos así como contribuir a educarlos e informarlos políticamente.
- 3) Tienen la función de legitimar el sistema político ya que: al llegar al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los

⁸² De acuerdo con Gunther y Diamond, las funciones que históricamente han cumplido los partidos son: 1) la postulación de candidatos; b) la movilización electoral; c) la estructuración de temas de debate público; 4) la representación social; 5) la agregación de intereses; 6) la formación y sostenimiento de gobiernos; y 7) la integración social. Cfr. GUNTHER, Richard y DIAMOND, Larry, *Types and functions of parties*, in GUNTHER, R. y DIAMOND, L. (eds), *Political parties and democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2001, págs. 7-9

procedimientos y las instituciones democráticas, así como velar por el respeto de los derechos fundamentales.

- 4) Reclutan, seleccionan y son los únicos que pueden postular candidatos, para ocupar cargos de elección popular.
- 5) Participan en la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- 6) Participan en la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, en otras palabras, forman el gobierno y una vez aquí participan en las tareas propias del sistema político.⁸³

Por su parte Mario Fernández Baeza, representa de manera muy clara, como se relacionan algunas funciones de los partidos políticos, tanto en la sociedad como en el gobierno, de la siguiente manera:



⁸³ Cfr. CÁRDENAS, Jaime, *Partidos políticos y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Número 8, IFE, México, 2001, págs. 25-31

Fuente: FERNANDEZ, BAEZA, Mario, "Partidos Políticos", en *Diccionario Electoral*, 3ª ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, México, 2003, tomo II, pág. 975

En este orden de ideas, podemos decir que, las funciones de los partidos políticos se desarrollan en dos ámbitos: el *externo* y el *interno*. En el ámbito externo, los partidos se desenvuelven en tres espacios: el electoral, el parlamentario y el de gobierno. Por su parte el ámbito interno, tiene que ver con su estructura y funcionamiento, las reglas sobre las cuales basan su organización, sus miembros, sus autoridades, sus formas de seleccionar candidatos y dirigentes, la forma en que manejan sus recursos, etc.

Para el desarrollo de sus funciones, los partidos políticos cuentan con una serie de prerrogativas y derechos, pero al mismo tiempo se encuentran sujetos a un conjunto de obligaciones.

2.3. Derechos y obligaciones de los partidos políticos

Los derechos y obligaciones de los partidos políticos es un tema elemental dentro del estudio de los partidos políticos. Jaime Cárdenas nos dice que estos derechos existen en una doble esfera, la interna y externa.⁸⁴ Como recordamos, al igual que sus funciones, los derechos y obligaciones se refieren al ámbito de actuación de los partidos políticos. Así, dentro de la esfera externa, los partidos tienen derecho a que el Estado les de reconocimiento legal, existencia jurídica y a tratarlos justa y equitativamente, además dar algunas subvenciones públicas, pero, también tienen obligaciones para que éstos actúen dentro de los causes legales, respetando en todo momento las reglas y procedimientos democráticos. Por lo que respecta a la esfera interna, los partidos tienen el derecho de organizarse libremente, siempre y cuando no vulneren los derechos fundamentales de sus militantes, ni los de toda la sociedad, sus obligaciones consisten primordialmente en respetar la democracia interna en su seno.

⁸⁴ Cfr. CÁRDENAS, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, Op. Cit., pág. 37

El 4º punto del artículo 22 del COFIPE establece que, las organizaciones ciudadanas, una vez que hayan obtenido su *registro*⁸⁵ como partido político nacional, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y el COFIPE.

Por lo que respecta a los *derechos* de los partidos políticos, podemos decir que, una vez constituidos legalmente, son acreedores a una serie de derechos que les permiten desarrollar sus funciones y actividades. La Constitución establece en el artículo 41, como un derecho de los partidos políticos: participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal, así como usar en forma permanente los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establece la misma, fracciones I y III, respectivamente.

Por su parte el COFIPE establece en su artículo 36, un listado de los derechos que gozan los partidos políticos, que son los siguientes:

- a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades
- c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan 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;
- d) Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código;

⁸⁵Según el artículo 24 del COFIPE, los requisitos para registrar a un partido político nacional, son: a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate. Es oportuno señalar que, antes de la Reforma constitucional en materia electoral de 2007, la legislación electoral establecía que solo las Agrupaciones Políticas Nacionales podían constituirse como partidos políticos nacionales, es decir un conjunto de ciudadanos que pretendan formar un partido político, debían, en primer lugar, cumplir con los requisitos, establecidos en el COFIPE, para constituir una agrupación política nacional .

- e) Formar coaliciones, tanto en las elecciones federales como en las locales, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos coaligados. Asimismo, formar frentes con fines no electorales o fusionarse con otros partidos en los términos de este Código;
- f) Participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal conforme a lo dispuesto en el primer párrafo de la Base I del artículo 41 de la Constitución;
- g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y este Código;
- h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;
- j) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales; y
- k) Los demás que les otorgue este Código.⁸⁶

En cuanto a las obligaciones, es necesario señalar que, la actividad de los partidos políticos está condicionada a la observancia de ciertas normas y principios democráticos establecidos en la Constitución y en el COFIPE, que legitiman su existencia y que su cumplimiento fomenta el desarrollo de las instituciones y del mismo sistema democrático. El COFIPE establece en el artículo 38, como obligaciones de los partidos políticos:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;

⁸⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.*, págs. 29 y 30

- d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;
- i) Sostener por lo menos un centro de formación política;
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate.
- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados por este Código, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;
- l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;
- m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;
- n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;
- o) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;
- p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observara lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución;

- q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos; y
- s) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular;
- t) Cumplir con las obligaciones que este Código les establece en materia de transparencia y acceso a su información; y
- u) Las demás que establezca este Código.⁸⁷

Por último, junto a los derechos y obligaciones, la ley electoral contempla las prerrogativas de los partidos políticos. Dichas prerrogativas podríamos entenderlas como un conjunto de subvenciones que el Estado otorga a los partidos políticos para que éstos cumplan y desarrollen sus funciones. El artículo 48 del COFIPE señala:

1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

- a) Tener acceso a la radio y televisión en los términos de la Constitución y este Código;
- b) Participar, en los términos de este Código, del financiamiento público correspondiente para sus actividades
- c) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia; y
- d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones;⁸⁸

Como podemos observar, que los partidos disfruten de un conjunto de prerrogativas significa que los mismos tienen tareas y actividades permanentes, en este sentido, la función de los partidos no es simplemente la de participar en los comicios electorales, sino que tienen tareas como la educación política, que deben realizar permanentemente y para ello, el Estado otorga subvenciones o un tratamiento especial, con la finalidad de que los partidos políticos desarrollen adecuadamente sus actividades.

⁸⁷ *Ibidem.* págs. 30-33

⁸⁸ *Ibidem.* pág. 39

2.4. La organización de los partidos políticos.

El tema de la organización de los partidos políticos es un tema fundamental en el estudio de los mismos, diversos politólogos, juristas y sociólogos, se han preocupado por el aspecto organizativo de los partidos. Como lo señala Francisco de Andrea Sánchez, la mayoría de ellos, ha analizado el tema de la organización desde la perspectiva de la ubicación del “poder” político, dentro de un partido político, ya que finalmente en toda organización humana, la estructura y las funciones tienden a responder a personas o grupos, que detentan y ejercen el poder real de dicho ente.⁸⁹ Es así como se han construido diversas tipologías de partidos políticos de acuerdo a su estructura u organización. Siguiendo la clasificación propuesta por Manuel Martínez Sospedra⁹⁰, a continuación nos referiremos a los aspectos básicos que se refieren a la organización de los partidos políticos.

1) Por su estructura interna:

a) *Partidos de cuadros.* Estos partidos son organizaciones que se dirigen a reunir una minoría selecta de ciudadanos notables, para preparar las elecciones, conducir al partido y mantener el contacto con los ciudadanos.⁹¹ Este tipo de organizaciones, trata de encuadrar a una minoría de ciudadanos, líderes o notables, con el fin de obtener votos gracias a la influencia de sus miembros, el reclutamiento se funda en la calidad no en la cantidad, la estructura del partido es muy débil, la disciplina escasa, la ideología poco sólida y el grupo parlamentario disfruta de gran autonomía.⁹²

⁸⁹ Cfr. ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Los partidos políticos, su marco teórico y las finanzas de la política*, Op. Cit., pág. 107

⁹⁰ MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996, págs 27-35

⁹¹ DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pág. 34

⁹² Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Op. Cit. pág. 31

b) *Partidos de masas*. Este tipo de organizaciones se dirige a reclutar a un gran número de ciudadanos, por lo que tienen una membresía muy amplia, tienen por lo regular una ideología bien definida, la estructura es muy fuerte por lo que su organización interna está muy desarrollada así como su disciplina y el poder está concentrado en manos de los dirigentes.⁹³

c) *Partido de masas electoral (catch-all)*, cuentan con una estructura interna similar a la de los partidos de masas, tienen una ideología poco definida, su disciplina no es rígida y el objetivo de estos partidos es obtener una adhesión de diversos grupos o clases y por ello elaboran programas que integren intereses muy variados.⁹⁴ En este sentido, el partido “atrapa todo”, llamado y formulado así por *Kirchheimer*, se refiere precisamente a que el partido es un buscador de votos y no un formador de ideologías. Angelo Panebianco, haciendo una reformulación del concepto, lo llama *partido profesional-electoral*, en el cual los profesionales desempeñan un papel muy importante, debido a los conocimientos técnicos y especializados que poseen.⁹⁵ Por esta razón, el papel dominante dentro de la organización partidista la tienen los profesionales que guían la orientación del partido.

d) *Partido Cartel*. Este tipo de partido se define por su relación con el Estado. Steven Wolinetz tomando las ideas planteadas por Katz y Mair, nos dice que los partidos cartel son aquellos que tienen poca lealtad de sus miembros, se hacen dependientes de los subsidios que otorga el Estado, una vez en el poder se destinan a sí mismos mayores recursos públicos, no tienen un electorado específico y sobre todo, más que competir para ganar o conservar el apoyo de la gente, buscan asegurarse el acceso al poder Estatal y se han convertido en agentes del Estado más que en intermediarios de la sociedad.⁹⁶

⁹³ *Ídem*.

⁹⁴ *Ídem*.

⁹⁵ PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partidos*, Alianza, Madrid, 1990, págs. 491 y 492

⁹⁶ Cfr. WOLINETZ, Steven, *Más allá del partido catch-all: enfoques para el estudio de los partidos políticos en las democracias contemporáneas*, en MONTERO, José Ramón, et al (editores), *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta, Madrid, 2007, pág. 141

2) Por su consistencia organizativa:

a) *Partidos fuertemente institucionalizados*. Este tipo de partidos cuentan con un aparato nacional fuerte, una burocracia desarrollada y las organizaciones intermedias y periféricas no son independientes del centro.⁹⁷ En este sentido, la institucionalización de los partidos políticos nos permite identificar a los partidos que tienen un fuerte arraigo en la sociedad, son organizaciones sólidas y estables. La organización en su funcionamiento es un pieza clave de su éxito y supervivencia.

b) *Partidos débilmente institucionalizados*. Son partidos donde el aparato central es débil y poco desarrollado, además de que sus organizaciones periféricas son más independientes del centro.⁹⁸ En este sentido, la relación entre la sede central y las regionales o estatales, esta marcada por la poca organización y la independencia en la toma de decisiones. Se puede decir que estos partidos carecen de identificación con la sociedad, su estructura es muy débil y por lo regular no son estables.

2.5. Funcionamiento interno de los partidos políticos

Como recordamos, los partidos políticos desempeñan sus funciones en un ámbito interno y otro externo. En este punto abordaremos específicamente el tema del funcionamiento interno de los partidos. En este orden de ideas, en el ámbito interno, los partidos políticos se rigen, en un principio, por el *derecho de auto-organización*⁹⁹, como parte del derecho fundamental de asociación en materia política, el cual se basa en el respeto de un ámbito *libre* de interferencias de los órganos del Estado en la organización y funcionamiento interno de los partidos.¹⁰⁰ Pero este derecho no es absoluto ya que organizaciones, como

⁹⁷ PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partidos*, Op. Cit. pág.123

⁹⁸ *Ídem*.

⁹⁹ Con las reforma hechas al COFIPE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, se estableció en la Base quinta del artículo 22, el derecho de los partidos políticos a organizarse y determinarse, bajo los causes legales y su normativa interna.

¹⁰⁰ Cfr. OROZCO HENRÍQUEZ, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, Op. Cit., pág. 12

los partidos políticos, tienen ciertos límites que los constriñen a sujetarse a los principios del sistema democrático y al respeto de los derechos fundamentales de sus afiliados. En este sentido José Woldenberg dice:

Los partidos políticos son... agentes que necesitan actuar bajo un principio de libertad hacia adentro y responsabilidad hacia fuera. Esta libertad supone la posibilidad de que ellos mismos determinen las reglas a que han de sujetarse en sus asuntos íntimos, de manera que no es aventurado afirmar que en esa capacidad para autorregularse radica la clave de su autonomía política.¹⁰¹

Cabe mencionar que, los partidos en ejercicio de su derecho de autoorganización adoptan decisiones, crean estrategias, planes u objetivos que se traducen como la voluntad del partido. En este sentido, lo que importa es conocer si estas decisiones son realmente producto de un acuerdo democrático o resultado de una decisión de los líderes o la *élite* del partido que plasma su voluntad en nombre y por cuenta de todo el partido. Al respecto, algunos teóricos han estudiado las tendencias oligárquicas de los partidos políticos. Por ejemplo, Robert Michels, se refiere a la llamada "*ley de hierro de la oligarquía*" apoyada en la idea de que es la propia organización la que genera los elementos antidemocráticos y desigualdad, pues el hombre moderno cuenta con grandes instituciones, como los partidos políticos, y con esto está cediendo el poder de decisión a unos pocos que las dirigen. Al principio la base de la organización es la igualdad y todos los miembros pueden elegir y ser elegidos, pero la profesionalización en la vida política y el acrecentamiento de la organización, hace que la posición de los líderes con capacidades técnicas superiores a las del resto de los afiliados, se vea acrecentada, y éstos que al principio no eran más que órganos ejecutores de la voluntad colectiva, se independizan de la masa y de los controles a los que estaban sujetos, y al final todo poder reside en las cúpulas.¹⁰² Por su parte Maurice Duverger dice:

¹⁰¹ WOLDENBERG, José, *Vida interna de los partidos y fiscalización de los recursos*, en *democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, IV congreso internacional de derecho electoral y IV congreso nacional de tribunales y salas estatales electorales, memoria, Morelia, Michoacán, México, 2002, TEPJF y otros, México, 2006, pág. 17

¹⁰² Cfr. MICHELS, Robert, *Los partidos políticos*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, citado por CARDENAS, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, págs. 52-53

La organización de los partidos no esta, ciertamente, de acuerdo, con la ortodoxia democrática. Su estructura interior es esencialmente autocrática y oligárquica: los jefes no son realmente designados por los miembros, a pesar de las apariencias, si no cooptados o nombrados por el centro; tienden a formar una clase dirigente, aislada de los militantes, una casta más o menos cerrada sobre si misma.¹⁰³

Es por ello que la exigencia de democracia al interior de los partidos tiene como fin impedir que la estructura y funcionamiento de los mismos sea autocrática y oligárquica. Si bien es cierto que los partidos gozan de un derecho de organizarse libremente (artículos 9º; 35 fracción III, 41, párrafo tercero, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25,26 y 27 del COFIPE), también es cierto, que debido al papel fundamental que desempeñan en el Estado, la Constitución y la ley electoral los sujetan a ciertas obligaciones relativos a que su estructura y funcionamiento interno sean democráticos, como ejemplo, el artículo 38, inciso a), del COFIPE establece como obligación de los partidos, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

En este orden de ideas, Ignacio Navarro Méndez, señala que la democracia interna de los partidos políticos puede comprender dos rubros:

- a) Elementos relacionados con el aspecto organizativo, es decir, aquellos que determinan como se estructura internamente el partido, cual es el proceso de gestación de las decisiones y que papel tienen los afiliados en ese ámbito.
- b) Elementos relativos al respeto de los derechos fundamentales de los afiliados en el interior del partido.¹⁰⁴

¹⁰³ DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Op. Cit., pág. 448

¹⁰⁴ NAVARRO, MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1999, pág. 75

En nuestro país el tema de la vida interna de los partidos políticos, tiene que ver principalmente con su normativa interna, establecida principalmente en sus *documentos básicos*.

Con la publicación del COFIPE en el DOF, el 14 de enero de 2008 , la legislación electoral incluye por primera vez un capítulo (V) referente a los asuntos internos de los partidos políticos, el artículo 46 define a tales asuntos como el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, y en la Base tercera establece que son asuntos internos: a) la elaboración y modificación de sus estatutos; b) los requisitos y mecanismos de afiliación; c) la elección de sus integrantes a cargos directivos; d) procedimientos y requisitos de sus candidatos y precandidatos a puestos de elección popular; y e) los procesos deliberativos en que definen sus estrategias políticas, y en general, la toma de decisiones de sus órganos de dirección y de sus organismos que agrupen a sus afiliados.

2.5.1. Los documentos básicos.

El artículo 24 inciso a), fracción I del COFIPE establece que, toda organización de ciudadanos que pretenda obtener su registro como partido político nacional debe formular una declaración de principios, y en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.

Los documentos básicos son instrumentos indispensables que requiere toda organización política, que pretenda ser un partido político, dichos documentos son elaborados por las propias organizaciones políticas en base al derecho que tienen para dictar las normas y procedimientos de organización que les permita funcionar de acuerdo a sus fines, en ellos; se expresan la postura ideológica, sus postulados y los procedimientos que rigen sus actividades internas, esto no significa que los partidos puedan conducirse internamente a su libre albedrío, sino que deben cumplir algunos lineamientos impuestos constitucional y legalmente, con el fin de fortalecer el Estado constitucional democrático de derecho y a su vez comprometer a los partidos políticos a respetar las prácticas democráticas hacia el interior de sus asociaciones.

Declaración de principios. Se puede decir que la declaración de principios es el documento que contiene los principios de carácter ideológico de un partido, y de acuerdo al artículo 25 del COFIPE, deberá contener por lo menos:

- a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emane.
- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;
- c) 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 este Código prohíbe financiar a los partidos políticos;
- d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.
- e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre hombre y mujeres.¹⁰⁵

Programa de acción. Este documento “puede ser entendido como el embrión del programa que sostendrá el partido en cuestión, en caso de que triunfe en las elecciones.”¹⁰⁶ En otras palabras, es el documento en el cual los partidos políticos plasman sus postulados en congruencia con sus principios y se presenta como programa de gobierno en las elecciones y de conformidad con el artículo 26 del COFIPE, deberá determinar las medidas para:

- a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;
- b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;
- c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y
- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.*, pág. 21

¹⁰⁶ CAMARENA PATIÑO, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2006, pág. 417

¹⁰⁷ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.*, pág. 21

Estatutos. Son los cuerpos normativos que rigen la vida interna de un partido, donde se establecen, entre otros, los procedimientos de afiliación, de integración y renovación de órganos directivos, postulación de candidatos, etc., y de conformidad con el artículo 27 del COFIPE, deben establecer los siguientes puntos:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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 de precampaña y campaña a que se refiere este Código.
- d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;
- f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y
- g) Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Las instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita.¹⁰⁸

¹⁰⁸ *Ibidem.* págs. 22 y 23

Al respecto de los documentos básicos, podemos concluir que la crisis que atraviesan los partidos políticos, no ha sido superada por contar con una normatividad interna que se ostente de contener ciertos principios democráticos, que son frecuentemente violados y en la realidad no parecen ser más que simples declaraciones teóricas carentes de aplicación o simplemente un requisito que cumplir para obtener su registro y es en las cúpulas o élites partidistas donde existe el verdadero poder real de tomar las decisiones.

2.5.2. Estructura interna

Los partidos políticos son organizaciones complejas, como lo puede ser cualquier otro ente público, y su estructura interna o la forma que estos adoptan en su interior para organizarse y funcionar requiere de un conjunto de bases referentes a la división de las labores, las funciones, responsabilidades y la creación de órganos dotados con poderes para decidir y ejecutar. La legislación federal electoral (art. 27) establece que en los estatutos de los partidos deben estar previstos, cuando menos, los siguientes órganos:

- a) Una asamblea nacional o equivalente;
- b) Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; y
- c) Comités o equivalentes en las entidades federativas.
- d) Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales de precampaña y campaña.¹⁰⁹

Podemos decir que, los partidos políticos cuentan con una gran libertad para darse a sí mismos la estructura que estime apropiada, ya que la ley solamente establece las bases mínimas de su organización y en todos los casos con un criterio de descentralización, funcionamiento en órganos colegiados y cargos unipersonales de representación y

¹⁰⁹ *Ídem.*

dirección del partido.¹¹⁰ Por lo regular las atribuciones de cada órgano se encuentran establecidas en los estatutos de los propios partidos.

No cabe duda, como señala Norberto Bobbio, que todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos sus miembros, dicha decisión será colectiva, en cuanto haya sido tomada en base a ciertas reglas, ya sean escritas o consuetudinarias, sin importar si es tomada por uno, pocos, muchos o todos los individuos del grupo, pero lo que caracteriza a un régimen democrático es que estas decisiones sean tomadas por un número elevado de miembros.¹¹¹ En este sentido, los partidos políticos cuentan con órganos de decisión, que guían el rumbo del propio partido, pero estos órganos muchas veces actúan con gran margen de discrecionalidad y sus decisiones son producto no de la mayoría sino de unos pocos que concentran el poder del partido, es por esta circunstancia que existe la exigencia de que los partidos políticos cuenten con una organización interna democrática, donde la voluntad del partido se forme de abajo hacia arriba y no a la inversa, que las decisiones o acuerdos sean tomados con base en principios democráticos que permitan la participación de los miembros o afiliados en la formación de la voluntad del partido.

2.5.3. Los miembros de los partidos políticos

Como recordamos, los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos, lo que se traduce como el componente humano de la organización partidista. La participación dentro de un partido se manifiesta en diferentes grados y formas, y de acuerdo a este criterio suele clasificarse la categoría de un miembro. El concepto de miembro de un partido no es uniforme, por el contrario, puede resultar muy vago, ya que depende del significado que asuma según el tipo de adhesión de cada partido. Siguiendo a Francisco de Andrea Sánchez, el tema de los miembros puede ser estudiado al menos desde cuatro

¹¹⁰ Cfr. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y VARGAS BACA, Carlos, *Los partidos políticos en México*, en ZOVATTO, Daniel (coordinador) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Op. Cit., pág. 590

¹¹¹ Cfr. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Op. Cit., págs. 24 y 25

enfoques, a) *cuantitativo*, b) *por el tipo de membresía*, c) *las motivaciones para ser miembro* c) *el tipo de personas que integran la membresía del partido*.¹¹²

El primer enfoque se refiere principalmente al número de miembros que tiene un partido, se trata de un ejercicio estadístico y estratégico. Carlos Águila Franco nos dice que, el análisis numérico de los miembros suele toparse con ciertas dificultades porque algunos partidos “no los dan a conocer al público, algunos los presentan en sus congresos y en circulares interiores, otros los conservan absolutamente secretos, contentándose con dar cifras aproximadas a investigadores”.¹¹³ Estos censos por lo general carecen de bases sólidas al ser los propios partidos los que los elaboran. El conocimiento de los miembros del partido, serviría para conocer el porcentaje respecto del padrón electoral nacional y en muchas ocasiones para orientar a la sociedad y sus propios miembros del verdadero respaldo con el que cuentan los partidos.

El segundo enfoque, se refiere a los distintos tipos de miembros de cada partido, Martínez Sospedra nos dice, que de acuerdo a la intensidad y grado de compromiso de los ciudadanos con el partido, se puede diferenciar:

- a) ***El elector o votante***. Es el ciudadano que teniendo una preferencia política otorga su voto o sufragio a un partido político determinado, pero se limita a eso, su compromiso no va más allá del voto.
- b) ***El simpatizante***. Es el ciudadano que vota por el partido, pero además, reconoce públicamente su preferencia política, no está unido por lazos oficiales y regulares con el partido, en otras palabras no tienen una adhesión formal.
- c) ***El adherente o afiliado***. Es el ciudadano que siendo simpatizante se afilia o se inscribe al partido, por que su preferencia es lo suficientemente fuerte para formalizar su condición de miembro, pero sus actividades no son regulares y continuas. No es un miembro activo.
- d) ***El militante o activista***. Es el miembro o afiliado activo, es aquel que tiene una intensa actividad dentro del partido, son los miembros que ocupan cargos dentro de los órganos directivos del partido y se pueden postular dentro de las elecciones internas.¹¹⁴

¹¹² ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Los partidos políticos, su marco teórico y las finanzas de la política*, Op.Cit., pág. 119

¹¹³ ÁGUILA FRANCO, Carlos, *La realidad de los partidos políticos*, Triana, México, 1995, pág.35

¹¹⁴ Cfr. MARTÍNEZ, SOSPEDRA, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*. Op. Cit., págs. 47 y 48

El tercer enfoque está relacionado con las motivaciones e incentivos que reciben los miembros de un partido, podemos distinguir, por un lado los miembros que buscan satisfacer o cumplir su fines de acuerdo a las convicciones ideológicas del partido y por el otro, los miembros que buscan satisfacer sus intereses materiales o una posición de poder. Angelo Panebianco los denomina:

- a) **Los Creyentes.** Son por definición, los que se encuentran más ligados a la lucha por la obtención o consecución de los fines oficiales del partido y demandan del partido una identidad ideológica.
- b) **Los Arribistas.** Son los militantes que buscan promoción personal y ascender de clase social y demandan del partido incentivos, que el autor denomina, selectivos.¹¹⁵

El cuarto enfoque, se ocupa de estudiar el tipo de individuos que se afilian a los partidos y sus relaciones entre sí, ya sea, en términos de clase, religión, lenguaje, etc.

Ahora bien, la relación entre los miembros y el partido se formaliza con la manifestación de voluntad de adhesión del individuo hacia el partido, lo que produce la exigibilidad de ciertos derechos por parte del afiliado hacia el partido y a su vez, la obligación de aquel para llevar acabo ciertas actividades a favor de la organización. Como apuntamos en el capítulo I, el derecho de afiliación constituye un derecho con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política ya que debe ser considerado, no sólo como el derecho a formar parte de un partido, sino como un derecho de pertenecer a estos con todas las facultades inherentes a tal pertenencia.

La Constitución establece en el artículo 41, que solamente los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos y con motivo de la última reforma constitucional en materia electoral¹¹⁶ quedó prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación refiriéndose al concepto de militante o afiliado, nos dice que son aquellos ciudadanos mexicanos que

¹¹⁵ Cfr. PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido. Op. Cit.*, págs. 72 y 73

¹¹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007

formalmente pertenecen a un partido político, quienes participan en las actividades propias del mismo Instituto, ya sea en su organización o funcionamiento, y que por Estatutos cuentan con derechos, como puede ser la designación para candidato a un puesto de elección popular, y obligaciones, como la de aportar cuotas.¹¹⁷

Los miembros o afiliados de un partido cuentan con ciertos derechos y obligaciones establecidos en sus estatutos, lo que trae como consecuencia una falta de uniformidad, ya que cada partido establece los derechos y obligaciones que de acuerdo a su ideología sean los más convenientes para la consecución de sus logros o intereses. Cabe recordar, que los partidos políticos están obligados a respetar una serie de principios democráticos en su vida interna, referentes al quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, es decir, la forma en que se distribuye el poder dentro del partido y el grado de participación y control de los afiliados del mismo, además del respeto a un conjunto de derechos fundamentales de los afiliados plenamente garantizados a través de instrumentos eficaces.

El COFIPE en el artículo 27, inciso b) establece que los partidos, en sus estatutos señalaran los derechos y obligaciones de sus miembros. Normalmente el catálogo de derechos esta relacionado en primer lugar, con el aspecto organizativo, es decir, cómo se estructura internamente el partido, cuál es el proceso de gestación de las decisiones y que tanto participan los afiliados en este proceso; y en segundo lugar con el respeto a los derechos fundamentales de los afiliados.

Algunos de los derechos que suelen estar establecidos a favor de los militantes entre otros son:

- a) la participación directa o mediante representantes en las asambleas generales;
- b) la calidad de elector tanto activo como pasivo para todos los cargos del partido;
- c) la periodicidad en los cargos y en los órganos directivos; la responsabilidad en los mismos;
- d) la revocabilidad de los cargos;
- e) el carácter colegiado de los órganos de decisión;
- f) la vigencia del principio mayoritario en los órganos del partido;

¹¹⁷ Tesis relevante S3EL 121/2001, cuyo rubro es “MILITANTE O AFILIADO PARTIDISTA.CONCEPTO” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005*, TEPJF, México, 2005, pág.701

- g) la libertad de expresión en el seno interno;
- h) la posibilidad de abandonar el partido en cualquier momento;
- i) el acceso a la afiliación;
- j) el ser oído por los órganos arbitrales internos antes de la imposición de cualquier sanción;
- k) el acceso a la información sobre cualquier asunto;
- l) el libre debate de las ideas y de las decisiones principales: la seguridad jurídica;
- m) la formación de corrientes de opinión.¹¹⁸

Algunas de las obligaciones de los militantes, que suelen establecerse en la normativa interna, entre otras, son:

- a) conocer y respetar sus documentos básicos;
- b) el pago de cuotas o aportaciones;
- c) participar y apoyar al partido, en las actividades para cumplir con sus objetivos;
- d) participar en sus elecciones internas.

2.5.4. Procedimientos Internos para la selección de candidatos y dirigentes

Los partidos políticos, constitucionalmente, tienen encomendados ciertos fines como, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Tal situación se plasma cuando los ciudadanos votan por representantes, elegidos en elecciones periódicas y libres, pero cabe señalar que los ciudadanos en el momento de elegir, lo hacen por un candidato que es previamente establecido, por el partido político a través de procedimientos que ellos mismos instituyen. Dada la importancia de los partidos políticos en el sistema democrático, estos no pueden vulnerar al interior de sus asociaciones, derechos o normas que establezcan los procedimientos para renovar sus órganos directivos y la postulación de candidatos a puestos de elección

¹¹⁸ CÁRDENAS, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, Op Cit., pág. 39

popular. Es preciso señalar, que en la actualidad los partidos políticos gozan de escasa aprobación por parte de la ciudadanía, su desprestigio se debe, entre otras causas, como lo apunta Lorenzo Córdova a que:

Cada vez es más frecuente escuchar que los intereses que los partidos representan poco o nada tienen que ver con las preocupaciones, con las necesidades y con las demandas de la sociedad. En este sentido, las dirigencias y los representantes populares elegidos a través de los partidos vienen a plantearse como individuos colocados por encima y separados de las bases de ciudadanos que militan en dichos partidos, a ello se aúna la visión generalizada de que las cúpulas dirigentes constituyen verdaderas oligarquías partidistas, elites que concentran el poder y excluyen a los militantes de los procesos decisionales internos, en particular, el de selección de las candidaturas...¹¹⁹

En este orden de ideas, los partidos por su propia naturaleza tienen la obligación de reconocer y garantizar derechos y prerrogativas para que todo miembro participe en la vida interna del partido en condiciones de igualdad y libertad, de lo contrario el poder decisional queda en manos de las cúpulas partidistas.

La legislación electoral establece en algunas disposiciones, como en los artículos 27, 38 y 218, que los partidos políticos deben elegir a sus dirigentes y candidatos, bajo ciertos principios democráticos y en base a ciertas reglas que aseguren la equidad entre hombres y mujeres, y a su vez el artículo 224 en su Base tercera, establece que los partidos deben manifestar por escrito, en la solicitud de registro, que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de acuerdo a sus normas estatutarias. Por su parte el Tribunal Electoral considerando los elementos mínimos de democracia, con que deben contar los estatutos de los partidos, ha señalado que al interior de los partidos deben existir procedimientos de elección que garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que puedan realizarse 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.

¹¹⁹ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Parlamento y partidos: pilares del edificio democrático en crisis*, en NEXOS, México, D.F. núm. 326, febrero 2005, pág. 36

Aunque en la realidad, se tiene la visión de que en los partidos los que tienen el poder de decidir o influir en los procedimientos de selección de dirigentes y candidatos son las élites partidistas, basta recordar que durante el gobierno del PRI, el instrumento o facultad del presidente de la República en turno, para elegir al candidato presidencial de su partido (que debido a su hegemonía, sería su sucesor), era el llamado “dedazo”.

Como apuntamos antes, cada partido en su normativa interna, establece los procedimientos a que deben sujetarse sus elecciones internas y los requisitos de sus candidatos y dirigentes, lo que implica una falta de uniformidad, y deja a los partidos la posibilidad de reglamentar sus propios procesos, situación que a ocasionado procedimientos poco claros y con amplia influencia de los órganos de dirección en la forma en que se seleccionarán los candidatos y dirigentes.

Los procedimientos más comunes o normalmente utilizados por los partidos políticos para la selección de candidatos a cargos de elección popular y dirigentes, se encuentran regulamente establecidos en su normativa interna y son:

1) **Las Convenciones o Asambleas**, en este tipo de sistema, los candidatos o dirigentes del partido son elegidos por delegados que representan los distintos sectores o grupos del partido, a su vez la elección de dichos delegados se lleva a cabo por el propio grupo o sector que se representa. Las Convenciones a su vez pueden realizarse a nivel local o territorial y a nivel nacional, para elegir candidatos a cargos locales o nacionales respectivamente.

2) **Las elecciones directas**, este sistema se caracteriza, como su nombre lo dice, por la elección directa que realizan los miembros del partido, sin intermediarios o delegados como es el caso de las convenciones. A su vez este tipo de elecciones pueden ser abiertas o cerradas. En las primeras el elector puede o no pertenecer al partido, ser miembro o sólo simpatizante, mientras que en las segundas los electores deberán estar inscritos en los registros o en el padrón de miembros del partido. Cabe señalar que, tratándose de elecciones para seleccionar dirigentes generalmente se prevé que la misma se cierra a integrantes o miembros de los propios partidos.

Es preciso señalar que, el tipo de procedimiento que se ha de adoptar, para la selección de candidatos o dirigentes, en muchas ocasiones es elegido por los mismos dirigentes del partido.

2.5.5. *Financiamiento de los partidos políticos*

El tema del financiamiento es sin duda un tema fundamental dentro del estudio de los mismos, la relación entre dinero y política es motivo de fuertes tensiones en las democracias contemporáneas. Las sociedades tan numerosas y complejas, como las de nuestros días, ocasionan que el sistema de representación política, donde los partidos juegan un papel central, requiera de fuertes cantidades de recursos económicos que permitan la inclusión de la sociedad en los asuntos colectivos. Es por esta situación que los partidos políticos necesitan grandes cantidades de dinero para realizar sus actividades. En el caso de México, los partidos han gastado en los últimos once años cerca de 20 mil 740 millones de pesos¹²⁰, para su funcionamiento, es decir, necesitan de fondos para sus actividades ordinarias y para realizar sus campañas electorales. La celebración de elecciones periódicas, representa un gran gasto económico, pero como lo apunta Javier Camarena: es preferible "... que se gaste en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y republicanas a cualquier ahorro que pueda generar una atmósfera dictatorial".¹²¹

Los motivos por los que se han incrementado los costos en la política, como nos dicen Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, se deben principalmente a dos elementos: a) la evolución de los propios partidos hacia estructura nacionales abarcadoras e incluyentes, que superan los límites de los "partidos de clase" para convertirse en los que Angelo Panebianco, denomina "partidos profesional-electoral", lo que plantea la necesidad de contar con mayores recursos, que no pueden ser cubiertos en su totalidad por las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, y b) la necesidad de garantizar la

¹²⁰ ARVIZU ARRIOJA, Juan, *Derrochan partidos 20 mil mdp en 11 años*, en El Universal, México, lunes 07 de enero de 2008. Disponible en www.eluniversal.com.mx/primer/30233.html

¹²¹ CAMARENA PATIÑO, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, Op. Cit., pág. 427

presencia de los partidos en los medios de comunicación masiva.¹²² Aunado a estos elementos podríamos mencionar que el sistema de partidos en México se ha transformado paulatinamente, pasando de ser un sistema con un partido que dominaba la mayoría o todos los espacios de la arena político-electoral, a un sistema que permite la competencia e incorporación de nuevas posturas partidistas, lo que ha provocado un gasto mayor para mantener a los partidos políticos, pero a su vez, ha propiciado la alternancia en todos los niveles de gobierno.

En efecto, el marco normativo del financiamiento de los partidos políticos en México ha sido producto de diversas reformas políticas que gradualmente han permitido ejercer mayor control sobre las finanzas de los partidos, mayor equidad en la competencia electoral, independencia de los partidos respecto de grupos con poder económico, regulación sobre el acceso a los medios de comunicación entre otros.

Desde la reforma electoral de 1996 fue elevado a rango constitucional el tema de financiamiento y en la ley secundaria se establecieron reglas que hicieron más equitativas las condiciones de la competencia electoral, en las que se incluyó, en materia de financiamiento, que prevaleciera el financiamiento público sobre el privado, también se estableció que del total de financiamiento público que reciben los partidos, el 30% se repartiría igualitariamente y el 70% restante de acuerdo a la votación alcanzada por cada uno, además de establecer que se especificarán la fuentes legítimas de financiamiento privado y sus límites, la exclusión de dinero proveniente del gobierno, el extranjero, iglesias, etc., donativos anónimos, topes a los gastos de campaña y sanciones.¹²³

Desde la citada reforma, no se habían hecho modificaciones sustanciales en materia electoral, lo que provocó que surgieran algunos fenómenos o problemas, que alteraban las condiciones en la competencia electoral, tal era el caso de la falta de regulación de las llamadas *precampañas*, *las insuficientes facultades de fiscalización del IFE*, *el crecimiento exponencial del financiamiento público*, entre otros. Es por ello, que en los últimos meses del 2007 tuvo lugar la última reforma constitucional en materia electoral, cuyos ejes principales (que analizaremos más adelante), relacionados con el dinero y la contienda electoral, entre otros son: la reducción en los montos de financiamiento público, la

¹²² Cfr. CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Transparencia y partidos políticos, los casos pemexgate y amigos de Fox*, en SALAZAR, Pedro (coordinador), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, 2ª ed. UNAM, IJ, IFAI, México, 2007, pág. 267

¹²³ *Ibidem.*, pág. 269

reducción de los tiempos de campaña, la regulación de precampañas, la prohibición de comprar publicidad electoral en medios electrónicos, fortalecimiento de las facultades de fiscalización del IFE. Esta reforma tiene como propósito establecer reglas que permitan llenar los vacíos o carencias de la ley, que en las elecciones de 2006 provocaron fuertes dudas sobre la viabilidad de las instituciones y los procedimientos democráticos, es por esta razón que estas nuevas reglas tienen como finalidad lograr lo que se ha llamado “la calidad en la contienda electoral”.

El tema del financiamiento de los partidos políticos es sin duda extenso, por lo que simplemente señalaremos los criterios fundamentales bajo los cuales se rige.

La Constitución establece en la fracción II, del artículo 41, que, la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Por su parte el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala en el artículo 36, inciso c), como un derecho de los partidos, disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público que establece la Constitución y el COFIPE. Conforme a la normativa vigente, las prerrogativas de los partidos políticos nacionales consisten fundamentalmente en: 1) acceso a radio y televisión; 2) prerrogativas en materia fiscal; 3) prerrogativas en materia postal y telegráfica y; 4) financiamiento público.

Al respecto, José de Jesús Orozco y Carlos Baca apuntan que, por lo que se refiere a los puntos 1, 2 y 3 se refieren a las prerrogativas que constituyen propiamente formas de financiamiento público indirecto, que consisten en apoyos que reciben los partidos por parte de las instituciones y organismos estatales, para realizar sus actividades y obtener servicios. Mientras que el punto 4 es lo que se conoce como financiamiento público directo.¹²⁴

En el estudio del financiamiento de los partidos políticos, existen cinco grandes temas que se pueden identificar a la hora de discutir sobre dinero y partidos políticos, que son, de

¹²⁴ Cfr. HENRÍQUEZ OROZCO, José de Jesús y VARGAS BACA, Carlos, *Los partidos políticos en México*, en ZOVATTO, Daniel (coordinador) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Op.Cit., pág. 596

acuerdo con José Woldemberg: 1) El financiamiento público; 2) El financiamiento privado; 3) la prohibición de ciertas fuentes de financiamiento; 4) los límites a los gastos, y 5) la fiscalización y sanciones.¹²⁵

1) *Financiamiento público*

En México el modelo de financiamiento establecido legalmente es mixto, aunque se establece que el público prevalecerá sobre el privado, tal situación obedece, como nos dice J. Woldemberg, a que los partidos son organizaciones fundamentales de la representación plural, y por lo tanto entidades de auténtico interés público, por lo que su existencia debe ser sostenida con fondos públicos. Además tiene propósitos de hacer que la contienda político-electoral sea más equitativa, tratando de evitar el enriquecimiento de algunos partidos y el empobrecimiento de otros, generar independencia de los partidos frente a los intereses privados, proporcionar mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos y evitar que los partidos acudan a fuentes ilegítimas de financiamiento.¹²⁶

Los recursos que reciben los partidos políticos a través del financiamiento público, provienen de los impuestos que recauda el Estado, es decir, representa un gasto a cargo de los mexicanos que de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, tienen la obligación de contribuir al gasto público.¹²⁷

A partir de la última reforma constitucional en materia electoral publicada en el DOF el 13 de noviembre del año 2007, y posteriormente con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el 14 de enero de 2008, las características del

¹²⁵ WOLDEMBERG, José, *Relevancia y actualidad de la contienda político- electoral*, en CARRILLO, Manuel *et al*, (coordinadores), *Dinero y contienda político- electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág. 20

¹²⁶ *Ídem*

¹²⁷ Uno de los principales ejes de la reforma constitucional electoral de 2007 es disminuir el financiamiento público que cada vez era mayor, en el año 2007 éste se incrementó casi 70 millones de dólares respecto del que recibieron en el 2006, debido a que se incrementaron de 6 a 8 el número de partidos con representación en el Congreso de la Unión.

financiamiento público se modificaron, por lo que respecta al financiamiento público sus principales características son:

a) **Financiamiento para actividades ordinarias permanentes.** (art.78, base 1, inciso a) Este tipo de financiamiento se otorga de manera permanente a los partidos y se fija anualmente, por el Consejo General del IFE, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por 65% del Salario Mínimo diario vigente para el Distrito Federal y el monto que resulta es distribuido en un 30% de forma igualitaria y el 70% de forma proporcional, dependiendo del número de votos que obtuvo el partido político en la última elección de diputados.

b) **Financiamiento para gastos de campaña.** (art.78, base 1, inciso b) Este tipo de financiamiento se otorga a los partidos de manera adicional al resto de sus prerrogativas, en los años en que se realizan elecciones, se trata de dinero que se entrega a los partidos para sus actividades proselitistas en los años electorales. este financiamiento equivale a un porcentaje del financiamiento ordinario permanente, un 50% en el año de la elección en que se renueve el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión y un 30% cuando sólo se elijan diputados federales.

c) **Financiamiento para actividades específicas como entidades de interés público.** (art. 78, base 1, inciso c) Este financiamiento consiste en cantidades entregadas a los partidos para que lo destinen a tareas de educación, capacitación política e investigación , así como las tareas editoriales de los partidos, este financiamiento equivale a un 3% adicional del monto del financiamiento ordinario y se distribuye en un 30% de manera igualitaria y 70% de manera proporcional al número de votos obtenidos en la última elección de diputados.

Como lo apuntamos anteriormente, el financiamiento público no sólo se refiere a montos de dinero que reciben los partidos, sino que existen diversas prerrogativas que constituyen un apoyo indirecto para los partidos y se otorgan tanto en periodos electorales como en periodos no electorales, tales beneficios que reciben los partidos pueden ser: el acceso a los medios de comunicación, exenciones fiscales y uso de servicios postales.

2) **Financiamiento privado**

El financiamiento privado se refiere a aquellas contribuciones que realizan los particulares, militantes, afiliados o simpatizantes a determinado partido político, tradicionalmente se ha visto a este tipo de financiamiento como un mecanismo que tiende a vincular a los electores o a la sociedad con los partidos políticos ya que los ciudadanos tienen el derecho de apoyar a estos institutos políticos, no solamente con el sufragio, el día de las elecciones, sino también mediante contribuciones. A pesar de esta circunstancia que hace válidas las fuentes de financiamiento a través de particulares, la ley establece límites a los montos y modalidades por las que los partidos reciben dinero de los particulares, con la intención de no alterar las condiciones de equidad y autonomía de los partidos políticos, ya que de lo contrario la orientación de los partidos quedaría en manos de los más ricos.

Los tipos de financiamiento privado para que los partidos se alleguen de recursos son:

- a) **De militantes.** (art. 78, base 4, inciso a) Es el tipo de financiamiento que reciben los partidos políticos, para su funcionamiento y sus campañas, que proviene de sus militantes y se integra por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.
- b) **De simpatizantes.** (art. 78, base 4, inciso c) Es aquel conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no son adherentes.
- c) **Autofinanciamiento.** (art. 78, base 4, inciso d) Son los ingresos que los partidos obtienen de ciertas actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos

d) **Rendimientos financieros.** (art. 78, base 4, inciso e) Son los ingresos que los partidos obtienen por el manejo de sus recursos en las inversiones y cuentas de banco.

La aportaciones que reciben los partidos vía financiamiento privado, tiene límites, en primer lugar la legislación electoral establece, en la fracción II, inciso a), Base cuarta, del artículo 78, que cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados así como las aportaciones de sus organizaciones. Por otra parte por lo que se refiere a las aportaciones anuales, en dinero o en especie, de los simpatizantes y afiliados, se establece en el inciso c), fracción I, del mismo artículo, que estas no deben ser superiores al 10% del tope de gasto de la última campaña presidencial, por su parte la fracción III, establece que las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.5.% del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial.

3) **Prohibición de ciertas fuentes de financiamiento**

La ley establece en su artículo 77, segunda base, que no podrán realizarse aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, las siguientes entidades públicas, personas físicas o morales privadas:

- 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, centralizada o paraestatal, 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;

- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.¹²⁸

4) Los límites a los gastos

El límite a los gastos de campaña o precampaña electoral se refiere a un mecanismo que tiene como finalidad fijar un tope máximo a los gastos o egresos que realizan los partidos con motivo de una contienda electoral y tiene como finalidad crear condiciones equitativas en la competencia electoral. Como lo apuntan Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, el límite a los gastos en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales es una fórmula que intenta evitar que por la vía de erogaciones excesivas puedan alterarse las condiciones de la competencia electoral, se trata de fijar un tope máximo de gasto en los que incurren los candidatos y precandidatos a puestos de elección popular.¹²⁹

Estos topes son determinados por el Consejo General del IFE, en las precampañas y campañas de los partidos en la elecciones para presidente, senadores y diputados, (art. 118, inciso m). Dentro de los topes quedan comprendidos los gastos por concepto de propaganda, operativos de la campaña, los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y por último, en la producción de los mensajes para radio y televisión. También se establece que dentro de los topes de campaña no se considerarán los gastos destinados para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones (art. 229).

Una vía adicional para fijar límites a los gastos de campaña consiste, en especificar y restringir la duración de los periodos de campaña. En este sentido, la fracción IV, del artículo 41 de la Constitución mexicana establece que, la duración de las campañas, en

¹²⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.*, pág. 55

¹²⁹ *Cfr.* CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Transparencia y partidos políticos, los casos pemexgate y amigos de Fox*, *Op. Cit.*, pág 273

años en que se eligen presidente, diputados y senadores se han reducido a 90 días mientras que en los años donde sólo se elijen diputados federales 60 días.¹³⁰

Por lo que respecta a la relación entre medios electrónicos y partidos políticos, en los últimos años, la necesidad de los partidos de estar presentes en los medios de comunicación masiva ha sido una consecuencia del incremento en el costo de las contiendas electorales por la compra de tiempos y espacios en radio y televisión. Por poner un ejemplo, en el proceso electoral de 2006, según datos del IFE, el gasto total de los partidos en medios electrónicos representó el 95% del financiamiento público que recibieron para gastos de campaña.¹³¹

Esta situación sin duda representó un tema fundamental de la Reforma Constitucional en materia electoral a finales del año 2007. El establecimiento de nuevas reglas, trajo consigo la prohibición terminante para que los partidos, por sí o por terceras personas, puedan contratar publicidad en los medios electrónicos de comunicación. En este sentido, podemos decir que, el Poder Reformador de la Constitución estableció una prohibición tajante para que los partidos contraten publicidad en radio y televisión, abandonando el esquema anterior que establecía simplemente un límite a los gastos en propaganda en dichos medios. De esta manera, los partidos solamente pueden acceder a estos medios utilizando los tiempos oficiales que corresponden al Estado, estos tiempos serán distribuidos y administrados por el IFE, para que cada partido los utilice en sus precampañas y campañas electorales.

5) La fiscalización y sanciones

Uno de los propósitos del modelo de financiamiento, en el que prevalecen los recursos que provienen del Estado sobre los ingresos privados, es garantizar precisamente que las finanzas de los partidos sean claras, es decir, que el origen, manejo y gasto de sus ingresos se maneje por vías transparentes, y en el caso de existir algún tipo de anomalía,

¹³⁰ Anteriormente, la duración de las campañas presidenciales duraban cerca de 170 días, mientras que las campañas en caso de senadores y diputados más de 90 y 70 días.

¹³¹ Ésta y otras estadísticas sobre los gastos de los partidos políticos en los procesos electorales pueden consultarse en: MURAYAMA, Ciro, *Consecuencias económicas de la reforma electoral*, en NEXOS, México, D.F. núm. 358, octubre 2007, pág. 10

imponer sanciones por el mal uso de sus recursos. En este sentido el Dr. Lorenzo Córdova nos dice que, las tareas de fiscalización tienen como objetivo vigilar que los recursos partidistas tengan un origen lícito y que sean destinados a los fines y actividades políticas que persiguen los partidos.¹³² Es por esta situación que, en la relación entre partidos políticos y dinero, deben existir mecanismos de rendición de cuentas, que permitan revisar y transparentar el curso de los recursos económicos que entran al partido.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, como se señala constitucionalmente en la fracción V del artículo 41, esta a cargo de la *Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*, que se define como un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión.¹³³ Por su parte el COFIPE en su artículo 81 establece las funciones de dicha unidad, de las que podemos destacar las siguientes: vigilar el uso, monto y origen de los recursos que reciben los partidos, recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así como los demás informes de ingresos y gastos, ordenar la práctica de auditorias y visitas de verificación, presentar al Consejo General del IFE, los informes y resultados de sus investigaciones y en su caso proponer las sanciones correspondientes, por el ilícito cometido.

Por otra parte, el Consejo General del IFE, es la autoridad competente para conocer de las infracciones y en su caso imponer las sanciones correspondientes, dichas sanciones a los partidos consisten en amonestaciones públicas, multas, suspensión parcial o total del financiamiento público y suspensión o pérdida del registro.

2.6. El control de la vida interna de los partidos por parte de las autoridades electorales.

¹³² CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, en OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y ZOVATTO, Daniel (coordinadores), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM-III-IDEA, México, 2008, pág. 697

¹³³ Cabe destacar, que una de las disposiciones más importantes, que trajo consigo la última reforma constitucional en materia electoral del año 2007, en materia de fiscalización es exentar a la *Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos* del secreto bancario, fiduciario y fiscal, que anteriormente habían significado un obstáculo para que la autoridad electoral se allegara de información relativa a los partidos y sus finanzas.

En los puntos anteriores hemos hecho referencia a algunos de los actos y procedimientos relativos al funcionamiento y organización interna de los partidos políticos, principalmente los que tienen que ver con sus estatutos, miembros, procedimientos de selección de candidatos y dirigentes, órganos de dirección y su financiamiento. El tema de este punto, tiene que ver con el *control* que las autoridades electorales, administrativas en el caso del IFE, y jurisdiccionales, en el caso del TEPJF, realizan para asegurar el correcto funcionamiento interno de los partidos políticos y así prevenir ciertas conductas que puedan provocar abusos de poder y violaciones a derechos fundamentales.

El debate se presenta a la hora de discutir sobre la injerencia de las autoridades en la vida interna de los partidos. En primer lugar cabe recordar que los partidos políticos tienen el derecho de *autoorganización*, lo que se traduce como una esfera de autonomía, libre de interferencias en su organización y funcionamiento interno, pero a su vez, por ser entidades de *interés público*, y de acuerdo a sus fines constitucionales, tienen ciertas obligaciones relacionadas con la exigencia de garantizar democracia al interior de los partidos con el fin de impedir que la estructura y funcionamiento de los mismos sea autocrática y oligárquica. En este orden de ideas, la discusión se centra principalmente, en la injerencia de las autoridades electorales en aspectos internos de los partidos, ya que hay quienes sostienen que el ámbito interno de los partidos debe ser controlado por ellos mismos en ejercicio de su derecho de autoorganización, por lo tanto de su esfera de autonomía¹³⁴ y hay quienes sostienen que el ámbito interno de los partidos políticos no debe ser un espacio de impunidad y sus actuaciones deben estar apegadas a principios de legalidad, transparencia y democracia interna, como lo apunta José Woldemberg:

¹³⁴ Dentro de estas opiniones se encuentra la de Pablo Gómez (enonces representante del PRD ante el Consejo General del IFE) quien manifiesta que en la legislación mexicana no existe un derecho a ingresar a un partido político ni, siendo miembro de uno, de ser dirigente o candidato, siendo estos derechos estrictamente internos y establecidos por sus propios estatutos. GÓMEZ, Pablo, *El Estado frente a los partidos políticos*, en *democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, IV congreso internacional de derecho electoral y IV congreso nacional de tribunales y salas estatales electorales, *Op. Cit.* pág. 135. En este mismo sentido, la Senadora Sara Catellanos del PVEM, presentó un proyecto de reformas al Cofipe y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en donde se pretendía establecer, entre otras cosas, que los partidos eran los únicos que podían interpretar sus estatutos, que las resoluciones que éstos emitían sobre afiliaciones, suspensiones, postulación de candidatos, etc, gozaban de definitividad e inatacabilidad, que el juicio para la protección de derechos político-electorales no procediera para impugnar determinaciones de los partidos. Para una revisión completa de este proyecto de reforma ver: *Senado de la República, Gaceta Parlamentaria*, número 74, año 2002, www.senado.gob.mx

...el hecho de que existan normas y entidades del Estado que tengan la función de juzgar la legalidad de los actos de los partidos políticos, difícilmente podría entenderse como una intervención arbitraria o indebida, sino más bien como el desarrollo de una función estatal que consiste en impartir justicia y en solucionar disputas cuando algún interesado así lo pide.¹³⁵

El correcto funcionamiento de los partidos, puede contribuir a garantizar a su vez el correcto funcionamiento democrático del Estado, los partidos al ser pilares de las democracias representativas deben permitir que a su interior se respire una atmósfera democrática. No olvidemos que, los partidos políticos ejercen un poder político que puede devenir en violaciones a los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos y a sus propias normas que rigen su funcionamiento y organización, por ello, cualquier intento que pretenda conculcar los derechos políticos de los ciudadanos, más que fortalecer la autonomía de los partidos, estará dejando sin protección y garantía a los ciudadanos o miembros de un partido que hayan sido afectados por un acto arbitrario partidista. Como lo apunta María del Pilar Hernández: “... *la actividad interna de un partido sólo será considerada como democrática cuando se tutelen los derechos fundamentales de los militantes del partido, mediante la existencia de un control de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos*”.¹³⁶

Sin duda los partidos políticos ejercen un poder político que puede violar derechos fundamentales, por lo que se encuentra justificada la intervención de las autoridades electorales para garantizar el respeto a ciertos principios democráticos. Para que dicha intervención se pueda dar, es preciso recordar que, dentro de la libertad que tienen los partidos, se encuentra dotarse de sus propias normas que rigen sus asuntos internos, entre ellas se deben establecer las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución

¹³⁵ WOLDEMBERG, José, *Vida interna de los partidos y fiscalización de los recursos, en democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, Op. Cit.*, pág. 18

¹³⁶ HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México*, en HERNÁNDEZ, María del Pilar (coordinadora), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, pág. 135

de las controversias, el afiliado que estime que sus derechos han sido vulnerados, una vez agotados los medios de defensa internos, podrá ejercer una acción ante las autoridades electorales competentes, de acuerdo al principio de definitividad que opera para la procedencia de los mecanismos extraordinarios de defensa de los derechos político-electorales.

Los controles que ejercen las autoridades electorales sobre la esfera interna de los partidos, para garantizar ciertos principios democráticos, podemos dividirlos en: administrativos a cargo del IFE y jurisdiccionales a cargo del TEPJF.

1. Control administrativo por parte del Instituto Federal Electoral, es el tipo de control que ejerce, en principio, la autoridad administrativa electoral, con el objeto de verificar que los actos internos de los partidos se apeguen a principios democráticos, a la Constitución, a la legislación electoral y a sus estatutos. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios (art.106 Cofipe), entre sus finalidades podríamos señalar las siguientes: contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los partidos políticos, entre otras (art. 105, Cofipe). Su principal órgano de dirección es el Consejo General del IFE, que entre sus atribuciones se encuentran, la de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se apeguen a la legislación electoral y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos; además de ser el órgano encargado de vigilar lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos (art.118, Cofipe).

El IFE como órgano a cargo de las prerrogativas de los partidos políticos, tiene facultades que le permiten conocer, vigilar y en su caso sancionar, que los partidos utilicen las prerrogativas y financiamiento a que tienen derecho, de una manera lícita y transparente, a través de mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, que le permiten conocer la actividad financiera del partido, además de ser la única autoridad facultada para administrar los tiempos que corresponden al Estado, para que los partidos tengan acceso a la radio y televisión. Estas son tan sólo algunas facultades que tiene IFE, que sin duda le permiten intervenir en aspectos relativos a la vida interna de los partidos, como lo es

vigilar el curso del dinero en los procesos internos de selección de candidatos o precampañas.

Por otra parte, el IFE a través del Consejo General, tiene facultades para verificar que las asociaciones de ciudadanos que pretendan conseguir su registro como partido político cumplan con los requisitos exigidos por la legislación electoral, uno de ellos es formular una declaración de principios y, en congruencia con los mismos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades. Este constituye un primer momento para revisar que los estatutos establezcan principios democráticos y que se apeguen a la Constitución, un segundo momento ocurre cuando dichos documentos básicos se quieren modificar, estas modificaciones sólo surtirán efectos hasta que el Consejo General, declare su procedencia constitucional y legal (art 47 base 2ª). Con la expedición del nuevo COFIPE, se establece claramente en relación con el artículo 47 que, los estatutos de un partido solamente podrán ser impugnados por sus afiliados ya que de lo contrario cualquier queja o denuncia que versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político será improcedente (art. 363, Base 1ª, inciso a) y una vez que el TEPJF haya resuelto las impugnaciones sobre la declaratoria de procedencia constitucional y legal de los documentos básicos, las impugnaciones que se hagan posteriormente, solamente podrán versar sobre la legalidad de los actos concretos de su aplicación (art 47, base 3ª) además los partidos tienen la obligación de comunicar al IFE los reglamentos que emitan para que se verifique el apego de los mismos a las normas legales y estatutarias, (art. 47, base 4ª). Por otra parte, en cuanto al registro de integrantes de los órganos directivos de un partido, se señala que el IFE podrá verificar la documentación que compruebe, que los procesos internos se apegaron a sus estatutos (art. 47, base 5ª), y en caso de que el IFE, determine que no se cumplió con la normativa interna, emitirá una resolución en la que se establezca el plazo para reponer la elección o designación de los dirigentes, (art. 47, base 6ª).

En este sentido el TEPJF, había emitido con anterioridad a lo dispuesto en el nuevo código electoral, algunas tesis referentes a la facultad de la autoridad electoral para revisar la normatividad interna de los partidos¹³⁷ y el registro de dirigentes partidistas.¹³⁸

¹³⁷ Tesis relevante S3EL 024/99 cuyo rubro es “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL, ADOPTAR LAS MEDIDAS

2. Control jurisdiccional por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es el tipo de control judicial realizado por el TEPJF que es, de acuerdo al artículo 99 constitucional, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia (con excepción de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas generales electorales, que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con el objetivo de salvaguardar y garantizar el respeto a los derechos político-electorales de los ciudadanos, como lo es el *derecho a participar en la formación de la voluntad partidaria*, como parte del derecho de asociación y afiliación en materia política y con ello influir, de cierto modo, en el respeto a los procedimientos democráticos al interior de los partidos.

Entre las facultades del Tribunal Electoral, se encuentran las de conocer y resolver sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos, como son los de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país. Dicho control se ejerce a través del *juicio para la protección de los derechos político-electorales*, que sirve como un medio para tutelar los derechos antes mencionados, incluso ha sido considerado como “*un medio indirecto idóneo para promover la democracia al interior de los partidos*”.¹³⁹ Cabe destacar que, para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral por violaciones a sus derechos, cometidas por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas.

El ciudadano que se sienta afectado o considere que se ha violado alguno de sus derechos político-electorales, podrá interponer el citado juicio, ante la autoridad jurisdiccional, sin importar que se trate de actos o resoluciones emitidos por un partido

NECESARIAS A EFECTO DE SUBSANAR SUS DEFICIENCIAS.” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, pág.558

¹³⁸ Tesis relevante S3EL 022/99 cuyo rubro es “DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLITICOS. PARA REGISTRAR A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS, PUEDE REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, págs. 104-105

¹³⁹ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Porrúa, México, 2006, pág. 83

político,¹⁴⁰ lo que abre la posibilidad de que los partidos puedan ser parte demandada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales, por lo que este juicio es procedente contra actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de sus afiliados.¹⁴¹

El juicio para la protección de los derechos políticos ha representado el medio, a través del cual se pueden impugnar las resoluciones de las autoridades electorales, entre ellas la declaratoria de aprobación o modificación de los documentos básicos de los partidos políticos. En efecto, como ha señalado el Tribunal Electoral, la constitucionalidad de los estatutos de los partidos puede analizarse aun después de haber sido aprobados por el IFE¹⁴², de esta manera se puede inferir que existen tres momentos en los que se puede impugnar los estatutos de un partido, el primer momento ocurre cuando la autoridad administrativa otorga el registro como partido político, la segunda cuando aprueba las modificaciones a los mismos y una tercera por actos concretos de aplicación.

En ejercicio de su función jurisdiccional el TEPJF ha desempeñado, en los últimos años, una función garantista, protegiendo y expandiendo los derechos político-electorales de los ciudadanos, lo que ha llevado a emitir una tesis de jurisprudencia obligatoria, en donde se expone claramente los elementos mínimos con que deben contar los estatutos de los partidos políticos, para ser considerados democráticos, dichos elementos que impactan en la organización y funcionamiento interno de los partidos, son:

¹⁴⁰ Tesis relevante cuyo rubro es “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS” puede consultarse en: *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, págs. 161-164

¹⁴¹ Cabe recordar que antes de este criterio, el Tribunal electoral había emitido una tesis de jurisprudencia titulada “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLITICOS” identificada con la clave S3ELJ 15/2001, lo que provocaba que los derechos político-electorales de los afiliados a un partido quedaran sin protección jurisdiccional, por lo que la única alternativa para restituir los derechos de los militantes era a través de un procedimiento administrativo de carácter sancionador, por parte del IFE como lo señala la tesis relevante titulada “DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DE SU DERECHO VIOLADO” identificada con la clave S3EL 007/2001.

¹⁴² TEPJF, tesis relevante S3EL 025/99 cuyo rubro es “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AÚN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, pág.562

1. *La asamblea u órgano equivalente como principal centro decidor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, /a periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que se sesione válidamente;*
2. *La protección de los derechos fundamentales de los afiliados que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido*
3. *El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad;*
4. *La existencia de 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, que puedan realizarse 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;*
5. *Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin, de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial y trascendencia, y*
6. *Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de periodos cortos de mandato*¹⁴³.

¹⁴³ Tesis relevante cuyo rubro es “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS. ELEMENTOS MINIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA PODER CONSIDERARSE DEMOCRATICOS” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, págs. 120-122.

Es de resaltar que la actividad del Tribunal, ha permitido que, ante la falta de claridad en la legislación electoral, se hayan establecido que los estatutos de los partidos políticos se deban ajustar a ciertos principios democráticos. De igual manera ocurre con el juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano, que el TEPJF ha configurado como un instrumento que ha permitido que un afiliado pueda impugnar el registro de candidatos que realiza la autoridad electoral, siempre y cuando se pruebe que los procedimientos internos para seleccionarlos, no se llevaron de acuerdo a sus estatutos o reglamentos internos.¹⁴⁴

No cabe duda que, el control de la vida interna de los partidos por parte de las autoridades, representa un avance para la democracia en México, pero en nuestra percepción, no ha sido suficiente, ya que en la actualidad, los partidos, parecen ser espacios de opacidad, donde, la selección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, así como la toma de decisiones, son tomadas a través de métodos antidemocráticos y por la cúpula partidista, dejando esta tarea tan importante, en una democracia representativa, alejada del escrutinio de la sociedad.

¹⁴⁴ Tesis relevante cuyo rubro es “REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005*, TEPJF, México, 2005, págs. 281-283

Capítulo 3. La transparencia y el acceso a la información

En los últimos años, *transparencia y acceso a la información pública*, se han convertido en temas recurrentes, tanto en la agenda legislativa como en la comunidad académica, incluso, su uso se ha vuelto cotidiano en el vocabulario de la ciudadanía, es por ello que, resulta de vital importancia distinguir el contenido de cada concepto y su diferencia con otros términos con los que se encuentran estrechamente ligados, tal es el caso de el *derecho de la información y la rendición de cuentas*, con el fin de evitar confusiones o el uso indistinto de los mismos, ya que, si bien es cierto que todos estos temas se complementan mutuamente, también es cierto que no son sinónimos.

Hoy día parece ser que los temas transparencia y acceso a la información cobran sentido, aunque su desarrollo ha sido lento, gradual y en algunas ocasiones desafortunado, y no cabe duda que se han convertido en poderosas herramientas para consolidar el sistema democrático.

En este capítulo abordaremos el marco jurídico y conceptual que guardan la transparencia y el derecho de acceso a la información en México, los principios que rigen en estas materias, así como los vínculos y diferencias que guardan con otros conceptos como la rendición de cuentas y otras libertades de información.

Antes de abordar el tema del presente capítulo, debemos tener en cuenta que, la información *es el contenido de la comunicación y está a su vez es un proceso que se encuentra en la base de la vida y la sociedad, relacionada con las necesidades materiales e inmateriales del hombre.*¹⁴⁵ El estudio jurídico relacionado con el fenómeno informativo, se ha relacionado con diversas libertades como son: la de expresión, opinión, imprenta, prensa y más recientemente con la libertad de información, que encuentra su reconocimiento legal por primera vez en un texto de derechos fundamentales el 10 de diciembre de 1948, en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Y es en base al ejercicio de esta libertad que los ciudadanos han encontrado el reconocimiento de ciertos derechos y el Estado a su vez, el deber de garantizarlos.

¹⁴⁵ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Derecho de la información. Colección panorama del derecho mexicano*, McGraw Hill-UNAM, México, 1997, pág. 1

3.1. *Distinción conceptual del derecho de la información y a la información*

Es importante señalar que, no es lo mismo derecho *de* la información que derecho a la información.

De acuerdo con Luis Escobar de la Serna, el derecho de la información puede definirse como: “aquella rama del Derecho que comprende el conjunto de normas jurídicas reguladoras de la actividad informativa y de la tutela efectiva del derecho a las libertades de expresión y de información en la forma en que se reconocen y quedan constitucionalmente establecidas”.¹⁴⁶

Por su parte Ernesto Villanueva nos dice que, “el *derecho de la información* es una materia relativamente nueva y se trata de una rama de la ciencia del derecho en formación y en busca de autonomía respecto de otras ramas de la ciencia jurídica”.¹⁴⁷ Para este autor, el derecho de la información es la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de la normas jurídicas que regulan, *latu sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, *stricto sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio.¹⁴⁸

De igual manera Jorge Caripizo define al derecho de la información como un: “conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el derecho a la información”.¹⁴⁹

Sergio López Ayllón manifiesta que: “el derecho de la información es un concepto doctrinal que se refiere al estudio y sistematización de las disposiciones jurídicas positivas

¹⁴⁶ ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, *Principios del derecho de la información*, Dykinson, Madrid, 2002, pág. 155

¹⁴⁷ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la información*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, pág.10

¹⁴⁸ *Ídem*.

¹⁴⁹ CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto, *El derecho a la información*, en VALADÉS, Diego y RIVAS GUTIÉRREZ, Rodrigo (Coordinadores), *Derechos humanos. Memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional III*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, pág. 76

en materia de información. Por definición, incluye, pero no se agota, en el estudio de las libertades de recibir, buscar y difundir informaciones y opiniones”.¹⁵⁰

Por lo que respecta al derecho a la información, podemos decir que, estamos frente a un derecho complejo que involucra varios sujetos y a su vez una serie de derechos y obligaciones. En este apartado nos limitaremos a señalar algunos de los conceptos que sobre el derecho a la información se han formulado desde la doctrina jurídica, dejando su estudio más profundo para una reflexión en las páginas que siguen.

Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, definen el derecho a la información tomando en cuenta lo establecido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.¹⁵¹ Así sostienen que el derecho a la información es “la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y ser informada”.¹⁵²

Por su parte Escobar de la Serna citando a Sánchez Ferriz, enumera algunas de las características del derecho a la información, entre las que destacan: que es un derecho natural, personal, limitado, público, político, universal, inviolable e inalienable.¹⁵³

Miguel Angel Ekmekdjian, identifica al derecho a la información como el concepto que engloba todo el haz de derechos y libertades que se dirigen a la libertad de expresión y a la comunicación pública de las ideas y las noticias, es decir, la libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de imprenta, libertad de opinión, libertad de palabra, etc.¹⁵⁴

Damián Loreti, tomando en cuenta la naturaleza compleja del derecho a la información, en cuanto que produce derechos y obligaciones tanto para quien produce y emite la información cuanto para quien la recibe, y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, elabora una lista de facultades que le compete a cada sujeto:

¹⁵⁰ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información como derecho fundamental*, en CARBONELL, Miguel y CARPIZO, Jorge, *Derecho a la información y derechos humanos*, UNAM-III-Porrúa, México, 2003, pág. 173

¹⁵¹ El documento puede consultarse en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

¹⁵² CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto, *el derecho a la información*, *Óp. Cit.* pág. 48

¹⁵³ *Cfr.* ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, *Principios del derecho de la información*. *Óp. Cit.* págs. 37-38

¹⁵⁴ *Cfr.* EKMEKDJAN, Miguel Angel, *Derecho de la información*, Ediciones Depalma Buenos Aires, Argentina, 1992, pág. 1

Derechos relativos al informador:

1. Derecho a investigar y buscar informaciones y opiniones
2. Derecho a difundir informaciones de relevancia pública por cualquier medio y opiniones.
3. Derecho a emitir informaciones y opiniones
4. Derecho a no ser censurado ni objeto de restricciones preventivas en forma explícita o implícita, directa o indirecta, a excepción de medidas destinadas a proteger la moral de los menores o adolescentes o en casos de estados de excepción constitucional;
5. Derecho de acceso a las fuentes de información;
6. Derecho al secreto profesional periodístico y a la reserva de las fuentes;
7. Derecho a la cláusula de conciencia
8. Derecho al acceso y utilización de los instrumentos y medios naturales o tecnológicos necesarios que permitan emitir las opiniones e informaciones.

Derechos relativos al informado:

1. Derecho a recibir informaciones y opiniones
2. Derecho a seleccionar la información que recibe y los medios a través de la cual recibirla
3. Derecho a ser informado veraz y oportunamente
4. Derecho a que sea preservada su honra y su vida privada
5. Derecho a rectificación o respuesta
6. Derecho a solicitar la imposición judicial de responsabilidades civiles y penales en los casos determinados por el ordenamiento jurídico.¹⁵⁵

Para Ernesto Villanueva, el derecho a la información puede entenderse desde dos perspectivas.

1) Latu sensu, que se refiere al conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de a) emitir opiniones, b) investigar y difundir hechos y opiniones y c) recibir informaciones y opiniones, es decir, son normas que regulan las relaciones entre Estado, medios y sociedad.

2) Stricto sensu, se refiere a la prerrogativa que las personas tienen para examinar datos, registros, y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas

¹⁵⁵ LORETI, Damian, *El derecho a la información. Relación entre medios, público y periodistas*, Paidós, Argentina, 1995, pág.20

que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público.¹⁵⁶

De las definiciones antes citadas, podemos concluir en primer lugar que el *derecho de la información* puede concebirse como una disciplina jurídica que engloba dentro de su campo de estudio, el conjunto de normas jurídicas que regulan tanto las libertades de expresión, prensa e información, como las aplicables al proceso informativo, es decir, aquellas referentes a los medios de comunicación, el estatuto de los profesionales de la información, derechos de autor, etc. En segundo lugar, el *derecho a la información*, puede ser entendido desde un sentido amplio, que comprende, la libertad de expresión, la libertad de información y el derecho a la información, y desde un sentido estricto, que implica “el derecho que tienen todos los individuos a obtener información tanto de los particulares como de las autoridades”.¹⁵⁷ A manera de conclusión, podemos decir, que el derecho a la información está contenido en el derecho de la información, en otras palabras el derecho de la información es el género y el derecho a la información la especie.

3.2. El derecho a la información.

Como apuntamos arriba y tomando en consideración el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁵⁸, el derecho a la información, *latu sensu*, comprende tres facultades o derechos: a atraerse información, a informar y a ser informado. Ernesto Villanueva explica claramente cada uno de estos elementos, cito:

¹⁵⁶ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, Oxford, México, 2000, pág. 42; VILLANUEVA, Ernesto, *derecho de la información*, *Óp. Cit.* pág. 68

¹⁵⁷ CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, UNAM, CNDH, México, 2006, pág. 581

¹⁵⁸ El artículo 19 establece: “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”. El documento se encuentra disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

- 1) *Derecho a atraerse información*. Incluye las facultades de a) acceso a los archivos registros y documentos públicos y, b) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.
- 2) *Derecho a informar*. Están incluidas: a) las libertades de expresión y de imprenta y b) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
- 3) *Derecho a ser informado*. Este derecho incluye las facultades de a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa, es decir el derecho a enterarse de todas las noticias y, c) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.¹⁵⁹

El derecho a la información, ha sido definido como un *derecho de doble vía*, ya que contiene un conjunto de derechos que tutelan y protegen tanto a la persona que informa o sujeto activo, como a la persona que recibe y accede a la información o sujeto pasivo, que puede ser un sujeto individual, un grupo o la sociedad. En este sentido, Humberto Nogueira Alcalá, cita a la Corte Constitucional de Colombia, mediante una resolución de la Sala Quinta en Revisión:

... el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cobija únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquel, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información. Ésta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho “veraz e imparcial”.¹⁶⁰

Continuando con este autor, cita de nuevo una interpretación hecha por la misma corte, relativa al derecho a la información, donde se describen las actividades que engloban el ejercicio de este derecho, cito: “El derecho a la información implica la posibilidad de recibir, buscar, investigar, almacenar, procesar, sistematizar, analizar, clasificar, y difundir informaciones”.¹⁶¹

¹⁵⁹ VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho a la información*, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2004, pág. 10

¹⁶⁰ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *el derecho a la información*, en CARBONELL, Miguel y CARPIZO, Jorge, *Derecho a la información y derechos humanos*, *Óp. Cit.* pág. 22

¹⁶¹ *Ibidem.* pág.23

El derecho a la información incluye una gama de derechos y libertades que tienen como fin asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de los seres humanos, estos derechos engloban las libertades de informar, la libertad de expresión, de pensamiento, de manifiestar las ideas, de acceder libremente a las fuentes de información y difusión de la misma, de protección de su propia información, derecho a la verdad. Todos estos derechos están reconocidos en declaraciones universales y regionales de derechos humanos y a su vez establecidos en las constituciones de diversos países. Al tratarse de un derecho fundamental, el Estado tiene el deber de tutelar y proteger el ejercicio de este derecho. Al respecto Miguel Carbonell nos dice que, el derecho a la información en relación con el Estado, opera en dos sentidos:

- 1) *Pasivo*. Implica del Estado la no intromisión o abstención para impedir la búsqueda o difusión de informaciones por parte de los particulares.
- 2) *Activo*. Implica la obligación por parte del Estado de aportar información y garantizar la realización del derecho a la información, asegurando un acceso igual y libre a la información por parte de los ciudadanos, ya sea removiendo obstáculos o facilitando la participación en asuntos públicos con la información adecuada.¹⁶²

En resumen, podemos entender que el derecho a la información constituye un derecho *universal*, en cuanto corresponde a todas las personas, aunque en ocasiones los profesionales o las personas que trabajan o son dueños de los medios de comunicación tienen un conjunto de derechos adicionales a los que tienen el resto. *Inalienable*, puesto que no es negociable y se encuentra fuera de cualquier transacción comercial. Se trata de un derecho *limitado* y no absoluto, pues es un derecho que se encuentra limitado por otros derechos, por ejemplo, el derecho a la privacidad y el derecho a la honra. Es un derecho que permite la *participación política*, en la medida en que permite la intervención de los ciudadanos en las tareas políticas o en las funciones públicas.

Creemos importante señalar que, el derecho a la información guarda una relación muy estrecha con la democracia. En un Estado constitucional y democrático cobra fundamental importancia el aseguramiento de este derecho, junto con otros derechos

¹⁶² CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México, Op Cit.* pág. 593

fundamentales, ya que constituye una condición necesaria para la consolidación y supervivencia de la propia democracia, es por ello que su garantía se traduce como un arma primordial en contra de cualquier forma de poder autocrático y oligárquico.

3.2.1. El derecho a la información en México

En México, con la denominada Reforma Política del 6 de diciembre de 1977, entre otros artículos de la Constitución, se reformó el artículo 6º, para establecer, *in fine*, “el derecho a la información será garantizado por el Estado”¹⁶³, desde entonces, el camino que se ha recorrido para delimitar claramente su contenido ha sido gradual, confuso y en ocasiones interpretado con imprecisiones.

Desde la primera interpretación que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶⁴ referente al *derecho a la información*, se relacionó con los partidos políticos. Este derecho fue entendido como una garantía social en beneficio de los mismos, que consistía en el derecho de los partidos a acceder y tener espacios en los medios de comunicación, para la difusión de sus diversas ideológicas, por lo que no fue considerada como una garantía individual a favor de los gobernados. Por otra parte, se dejó abierta la posibilidad de que se expidiera una ley secundaria para regular el derecho de acceder a ciertos datos producidos por los órganos estatales.¹⁶⁵ Posteriormente en 1996, el presidente de la República realizó una consulta a la Suprema Corte, con el fin de determinar el alcance y sentido del derecho a la información. En esta ocasión el máximo tribunal cambió el criterio que había sostenido con anterioridad al establecer que, se trata de un derecho vinculado con el derecho a conocer la verdad, por lo que se continuaba tratando este derecho con un carácter social, al establecer que las autoridades tenían la obligación de informar a la sociedad respetando la verdad, y evitar dar información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le entorpeciera la

¹⁶³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes 6 de diciembre de 1977

¹⁶⁴ Para un estudio más completo sobre la interpretación que ha hecho la Suprema Corte sobre el derecho a la información, véase: COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2002.

¹⁶⁵ Jurisprudencia. No. Registro: 191981. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril del 2000, pág. 72

posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general.¹⁶⁶ Lo importante de este criterio radica en que, el derecho a la información es interpretado como un derecho que no es exclusivo de los partidos políticos. En otra tesis la Suprema Corte, y de acuerdo a la resolución de otros casos 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), 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.¹⁶⁷ En este mismo sentido la Suprema Corte, ha insistido en que el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que tiene algunas limitantes como la seguridad nacional y otros derechos fundamentales.¹⁶⁸

Hasta el momento se puede advertir de los criterios antes citados, que la Suprema Corte ha identificado el derecho a la información en su sentido restringido, es decir, con el derecho que tienen las personas a acceder a la información. Resulta importante mencionar una tesis aislada sostenida por un Tribunal Colegiado de Circuito, en la que con un mayor criterio argumentativo se pronuncia sobre el derecho a la información. En esta resolución, dicha autoridad se refiere al derecho a la información como un derecho fundamental, tomando en cuenta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa, así como, la Constitución de los Estados Unidos de América, además, se refiere a este derecho en su sentido amplio, es decir, como el derecho a expresar, investigar y recibir información.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Solicitud 3/96. Petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal, 23 de abril de 1996. Se puede consultar en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/1996, pág. 460

¹⁶⁷ Jurisprudencia. No. Registro: 191966. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril del 2000, tesis P. LXI/2000, pág. 71

¹⁶⁸ Jurisprudencia. No. Registro: 191979. Materia: Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril del 2000, tesis P. XLVII/2000, pág. 72

¹⁶⁹ **DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO DEBE REBASAR LOS LÍMITES PREVISTOS POR LOS ARTÍCULOS 6o., 7o. Y 24 CONSTITUCIONALES.** El derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, pues el artículo 6o. otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los gobernantes que sometan dicha manifestación a inquisición judicial o administrativa, salvo que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público. Así, la manifestación de las ideas se encuentra consagrada como uno de los derechos públicos individuales fundamentales que reconoce la Constitución, oponible por todo individuo, con independencia de su labor profesional, al Estado, y los artículos 7o. y 24 de la propia Carta Fundamental se refieren a aspectos concretos del ejercicio del derecho a

manifestar libremente las ideas. El primero, porque declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y, el segundo, porque garantiza la libertad de creencias religiosas. Así, el Constituyente Originario al consagrar la libertad de expresión como una garantía individual, reconoció la necesidad de que el hombre pueda y deba, siempre, tener libertad para apreciar las cosas y crear intelectualmente, y expresarlo, aunque con ello contraríe otras formas de pensamiento; de ahí que sea un derecho oponible al Estado, a toda autoridad y, por ende, es un derecho que por su propia naturaleza debe subsistir en todo régimen de derecho. En efecto, la historia escrita recoge antecedentes de declaraciones sobre las libertades del hombre, y precisa que hasta el siglo XVIII, se pueden citar documentos sobre esa materia. No hay duda histórica sobre dos documentos básicos para las definiciones de derechos fundamentales del hombre y su garantía frente al Estado. El primero es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa, la cual se mantiene viva y vigente como texto legal por la remisión que hace el preámbulo de la Constitución de Francia de fecha veinticuatro de diciembre de mil setecientos noventa y nueve. El segundo, es la Constitución de los Estados Unidos de América, de diecisiete de septiembre de mil setecientos ochenta y siete. En la historia constitucional mexicana, que recibe influencia de las ideas políticas y liberales de quienes impulsaron la Revolución Francesa, así como contribuciones de diversas tendencias ideológicas enraizadas en las luchas entre conservadores y liberales que caracterizaron el siglo XIX, tenemos que se hicieron y entraron en vigor diversos cuerpos constitucionales, pero en todos ellos siempre ha aparecido una parte dogmática que reconoce derechos inherentes al hombre, y que ha contenido tanto la libertad de expresión como la libertad de imprenta. Por otra parte, los antecedentes legislativos relacionados con la reforma y adición a la Constitución de mil novecientos diecisiete, en relación al artículo 6o. antes precisado, tales como la iniciativa de ley, el dictamen de la comisión que al efecto se designó, y las discusiones y el proyecto de declaratoria correspondientes, publicados, respectivamente, en los Diarios de los Debates de los días seis, veinte de octubre y primero de diciembre, todos de mil novecientos setenta y siete, ponen de relieve que el propósito de las reformas fue el de preservar el derecho de todos respecto a las actividades que regula. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de información oportuna, objetiva y plural, por parte de los grandes medios masivos de comunicación. Conforme a la evolución del artículo 6o. constitucional vigente y comparado con lo que al respecto se ha regulado en otros países, se concluye que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una Norma Suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del artículo 6o., quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el arte, la literatura, en las ciencias y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión. Luego, en el contenido actual del artículo 6o., se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre, y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas. Pero correlativamente, esa opinión tiene límites de cuya transgresión derivan consecuencias jurídicas. Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral, esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. De modo que la Constitución de mil novecientos diecisiete estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Jurisprudencia. No. Registro: 188844 Materia: Civil. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegidos de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, septiembre de 2001, tesis: I.3o.C.244 C, pág. 1309

Si bien es cierto, que de estas interpretaciones hechas sobre el alcance y contenido del derecho a la información, se reconoció como un garantía individual de los ciudadanos para conocer la información que los órganos del Estado generaban, también es cierto que en la práctica resultaba simplemente inoperante, ya que no se establecieron ni las modalidades para acceder a la información, ni los sujetos obligados a entregarla. Además desde entonces se identificó al derecho a la información en su sentido estricto, es decir como el derecho de acceso a la información.

Posteriormente, la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002¹⁷⁰, constituyó un segundo momento en que el derecho a la información era regulado en su modalidad de acceso a la información, lo que significó una avance en esta materia al establecer los procedimientos y recursos para que los ciudadanos accedieran a la información de los órganos estatales a nivel federal, además de establecer la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), órgano encargado de promover el derecho de acceso a la información, resolver los recursos sobre la negativa de solicitudes de información hechas al ejecutivo federal y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades. Por su parte, a la par de esta regulación a nivel Federal, las entidades federativas promulgaron sus propias leyes de acceso a la información, cada una de ellas reguló este derecho con distintas modalidades respecto de los sujetos obligados y los sujetos con derecho a acceder a la información.¹⁷¹ Esta situación produjo que, el contenido del derecho de acceso a la información fuera diverso en cada entidad federativa, lo que originó que cada ciudadano mexicano ejerciera de diferente forma su derecho fundamental de acceso a la información.

En este contexto, con la llamada reforma constitucional en materia de transparencia del 20 de julio de 2007 (el estudio de sus aspectos más importantes los dejaremos para un apartado posterior), llegó el siguiente momento en que el derecho a la información se reguló en México.

¹⁷⁰ Sobre el proceso de creación de esta ley, véase: 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, et al. (Coordinadores), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

¹⁷¹ Para una revisión sobre la diversa regulación que el derecho a la información encontro en cada una de las entidades federativas, ver: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MARVÁN LABORDE, María (coordinadores), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, CIDE-IFAI, México, 2007.

Sin duda, como dice Miguel Carbonell "...constituye una reforma que muy bien puede calificarse como histórica, en el sentido de que a partir de ella, habrá un antes y un después en la materia que pretende regular".¹⁷² Con la adición de un segundo párrafo al artículo 6º constitucional, se eleva a rango constitucional el derecho a la información en su variante de derecho de acceso a la información, con lo que se reconoce como una garantía individual y por ende un derecho fundamental de los mexicanos. Un aspecto fundamental de esta reforma, consiste en que se precisa claramente, a nivel constitucional, el contenido del derecho a la información, aunque sea en su modalidad de acceso a la información, pero mejor que la referencia tan simple y confusa que existía con anterioridad. En principio se trata de una reforma que pretende igualar las condiciones de ejercicio de este derecho fundamental para todas las personas, cuyos principales ejes, de acuerdo a Sergio López Ayllón y María Marván Laborde, podríamos resumir de la siguiente manera:

- a) Se amplía el conocimiento público de todos los documentos que producen todas las autoridades en el territorio nacional;
- b) Esos documentos y esa información sólo podrá ser reservada de manera temporal mediante justificación argumentada —en nombre del interés público— por los órganos de gobierno, y esa reserva siempre podrá ser corregida por una autoridad especializada; y
- c) Como correlato de todo lo anterior, la Constitución obliga a que las mismas prácticas, los mismos principios, las mismas bases y los mismos procedimientos rijan en todos los gobiernos y todas las instituciones federales, estatales y municipales¹⁷³

El siguiente paso para regular el derecho de acceso a la información, se dará al momento en que tanto la ley federal como las locales en esta materia, se tengan que reformar para adecuarse al nuevo marco constitucional, en el plazo de un año, como lo establece el

¹⁷² CARBONELL, Miguel, *La reforma constitucional en materia de acceso a la información: una aproximación general*, en BUSTILLOS, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y otros, México, 2007, pág. 2

¹⁷³ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MARVÁN LABORDE, María (coordinadores), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, Óp. Cit. pág.25

segundo artículo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

3.3. Derecho de acceso a la información pública

Como ya se apuntó, el derecho de la información tiene por objeto de estudio al derecho a la información y este a su vez, tiene como una vertiente el derecho de acceso a la información. En este orden de ideas, el derecho de acceso a la información, debe entenderse como una vertiente o rama del derecho a la información, es decir, una especie del genérico derecho a la información, que tiene toda persona para conocer, acceder y examinar la información de carácter público que no se encuentra sujeta a una restricción legal para acceder a la misma, en posesión de los órganos de poder público, de los sujetos que se benefician de recursos provenientes del Estado, o que por ser entidades que cumplen funciones de autoridad e interés público la ley los reconoce como sujetos obligados.

De acuerdo con Miguel Carbonell, el derecho de acceso a la información, se puede entender en dos sentidos, el primero, *stricto sensu*, se refiere al derecho de acceder a documentos que afectan directamente el interés jurídico de una persona, es el caso, por ejemplo, que se da cuando los documentos obran en un proceso judicial o administrativo y el interesado es parte, o en el caso del derecho de *habeas data*, en el cual solamente la persona con interés legítimo es la facultada para consultar información. El segundo, *latu sensu*, se refiere al derecho a acceder a documentos que no afectan de manera directa su esfera jurídica.¹⁷⁴ Este aspecto, significa un avance de suma importancia, ya que en el derecho de acceso a la información pública, el sujeto con legitimación activa puede ser cualquier persona, es decir, no se necesita acreditar ningún interés directo o ser afectado por un acto con consecuencias jurídicas para poder acceder a la información.

Por otra parte, Mauricio Merino señala que, el derecho de acceso a la información se compone de al menos tres elementos: pasivo, activo y coactivo.

¹⁷⁴ CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México, Óp Cit.* pág. 597

- a) El elemento pasivo, se refiere a las obligaciones que tienen los poderes públicos en relación con la información que producen, de manera cotidiana, accesible y gratuita; y que deben poner a disposición de la sociedad sin que esta lo requiera por medio de un procedimiento específico. Se trata de información que no requiere de ningún procedimiento de solicitud para ser publicada.
- b) El elemento activo, parte del supuesto en el que la información no este disponible de manera permanente y gratuita, el elemento activo se refiere, entonces, a los medios procesales para obtener información mediante la actuación de los ciudadanos interesados en obtenerla, es decir, se trata de los recursos y procedimientos con los que cuenta el ciudadano, destinados a garantizar el derecho de acceso a la información.
- c) El elemento coactivo, se refiere a las facultades que tienen los institutos de acceso a la información pública, para establecer criterios de clasificación y para sancionar a los funcionarios que se nieguen a cumplir su obligación de dar información.¹⁷⁵

3.3.1. El Derecho de acceso a la información como derecho fundamental

De acuerdo con Miguel Carbonell los derechos fundamentales, en términos generales, pueden ser considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna.¹⁷⁶ Es decir, un derecho fundamental es un instrumento que protege, tutela y promueve aquellos intereses que son vitales para toda persona y tienen como fin crear las condiciones necesarias para que una persona pueda llevar a cabo cualquier plan de vida, que en caso de no existir se vería impedido para realizarlo o llevarlo a la práctica.

Ahora bien, como señalamos anteriormente (Capítulo I, apartado 1.3), siguiendo a Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de

¹⁷⁵ MERINO, Mauricio, *Muchas políticas un solo derecho*, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (Coordinador), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, México, 2006, págs. 130-146

¹⁷⁶ CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, *Óp Cit.* pág. 5

personas, de ciudadano o de personas con capacidad de obrar. Entendiendo por derecho subjetivo, cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica, mientras que por status se entiende, la condición de un sujeto, prevista por una norma jurídica positiva, como presupuesto para su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas o autor de los actos que son ejercicios de estas. De acuerdo con este jurista italiano, los derechos fundamentales tienen las características de *universalidad*¹⁷⁷, en cuanto están adscritos a todos los seres humanos, ciudadanos, o personas con capacidad de obrar. *Indisponibilidad, activa* ya que son derechos que no son disponibles para su titular y *pasiva* ya que no son disponibles o puestos a disposición de otros sujetos, incluidas las mayorías parlamentarias. *Inalienabilidad* ya que los derechos fundamentales están fuera del comercio, por lo que no son negociables.

Por otra parte, Miguel Carbonell señala que, “todo derecho fundamental está recogido en una disposición de derecho fundamental”¹⁷⁸ es decir, son derechos fundamentales los derechos que están establecidos en leyes fundamentales, generalmente en la Constituciones o en Tratados Internacionales de derechos humanos.

En este orden de ideas, el derecho de acceso a la información constituye un derecho que tiene por objeto tutelar y proteger bienes básicos que contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas. De acuerdo con Miguel Carbonell, esta protección opera en dos direcciones, la primera relacionada con la posibilidad de darle contenido y calidad a otros derechos fundamentales, como son la libertad de expresión, de prensa y los derechos político-electorales del ciudadano y la segunda con el valor autónomo que tienen la información como bien jurídico. El autor identifica como parte del derecho a la información, el *derecho a la verdad*, que como tal no es un derecho contemplado en los ordenamientos jurídicos, sin embargo es de suma importancia, para eliminar la cultura del engaño y el ocultamiento de información, el valor propio de la información, se identifica también con el derecho a acceder a datos personales o *habeas data*, que permite el

¹⁷⁷ En este aspecto Rober Alexy, distingue la universalidad respecto de los titulares de los derechos fundamentales y respecto de los destinatarios u obligados. En cuanto a los titulares porque los derechos fundamentales corresponden a todos los seres humanos y en cuanto a destinatarios u obligados por los derechos se refiere no sólo a seres humanos sino también a los grupos y Estados. Citado por CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales de los mexicanos*, Óp Cit. pág. 15

¹⁷⁸ CARBONELL, Miguel, *El acceso a la información como derecho fundamental*, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (Coordinador), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, Óp. Cit., pág. 5

derecho a acceder, rectificar, suprimir, actualizar o pedir la confidencialidad de cierta información, el valor autónomo de la información, se refiere a la “libertad de investigación” que sirve para el desarrollo de actividades académicas y periodísticas.¹⁷⁹

Ahora bien, la importancia de que el del derecho de acceso a la información sea un derecho fundamental, es que contribuye en gran medida, como señala Ernesto Villanueva a:

- a) Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de un Estado de derecho, porque todos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido (*principio de certeza jurídica*).
- b) Ejercer un escrutinio activo de los gobernados, sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública, es decir que cumplen funciones de Estado (*nosotros agregaríamos a aquellas entidades que cumplen funciones cuasi-públicas o de interés público*)
- c) Promover que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones.
- d) Reducir el rumor y a alentar las noticias confirmadas (*veracidad de la información*)
- e) Un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más distintas actividades de la vida nacional.
- f) Democratizar la administración pública que pasa de un organización jerárquica a una organización con dosis importantes de interactividad.¹⁸⁰

En este orden de ideas, podemos dimensionar al derecho a la información en una doble esfera, siguiendo las ideas de Víctor Abramovich y Christian Courtis:

- a) *Como un derecho individual*, el acceso a la información pública puede ser considerado, como un derecho dirigido a maximizar el espacio de la autonomía personal de los individuos, posibilitando en gran medida el mejoramiento de la calidad de vida de las

¹⁷⁹ *Ibidem*, pág.8

¹⁸⁰ VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho a la información*. Op. Cit. pág. 20. Las cursivas son nuestras.

personas, pues estas al contar con derecho de acceso a la información pública estarán en la libertad de decidir el plan de vida que mejor se ajuste a su voluntad.

- b) *Como un derecho social o colectivo*, el acceso a la información no sólo se considera un factor de autorrealización personal, sino como un instrumento o mecanismo de control frente a las autoridades y en su caso ante particulares, en este sentido, el derecho antes citado se funda en el principio de publicidad y transparencia de los actos del Estado. Este derecho se relaciona entonces con la noción participativa de la democracia y como fuente de legitimación del ejercicio del poder por parte de los representantes, basado siempre en la formación libre y plural de la opinión.¹⁸¹

3.3.2. El derecho de acceso a la información en materia político-electoral

Es importante destacar, como dice Sergio López Ayllón, que el derecho a la información no es un derecho político, por lo que su ejercicio no debe vincularse al status de “ciudadano”.¹⁸² Si bien no se puede hablar como tal de un derecho político si podríamos señalar que se trata de un derecho de acceso a la información en materia electoral.

Al respecto, el Tribunal Electoral en uso de sus facultades interpretativas ha establecido que el derecho de acceso a la información pública en materia electoral es una manifestación o concreción del genérico derecho a la información con una naturaleza eminentemente política y caracteres distintivos que permiten hablar propiamente de un *derecho político de acceso a la información en materia electoral*. Dichos elementos distintivos son los siguientes:

- a) **Titular:** Todo ciudadano mexicano;
- b) **Sujeto directamente obligado:** Instituto Federal Electoral, en tanto órgano constitucional autónomo;

¹⁸¹ Cfr. ABRAMOVICH, Victor y COURTIS, Christian, *El acceso a la información como derecho*, Anuario de Derecho a la Comunicación, num. 1, Buenos Aires, 2000, págs. 4-5

¹⁸² LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Los sujetos del derecho de acceso a la información*, en BUSTILLOS, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, *Óp.Cit.* pág.26

- c) **Sujetos directa o indirectamente obligados:** Los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, en su carácter de entidades de interés público y las segundas como formaciones necesarias para la constitución de un partido político;
- d) **Contenido o materia del derecho:** Solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa no al uso de cualquier tipo de recursos sino de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, entes políticos reconocidos constitucional y/o legalmente; y
- e) **Valores jurídicamente tutelados:** La transparencia, rendición de cuentas y, particularmente, la democratización de la sociedad mexicana, así como la plena vigencia del Estado constitucional de derecho.¹⁸³

Es importante destacar que el derecho al que nos referimos, tiene eminentemente un aspecto político-electoral, en el sentido de que posibilita y se funda en la participación ciudadana en tareas políticas o cuestiones públicas y guarda una relación muy estrecha con el Estado Constitucional de Derecho, ya que protege un bien colectivo que consiste en la protección del sistema democrático en contra de la amenaza de los sistemas autoritarios o dictatoriales, que se basan en el secreto como regla general de sus actuaciones.

En relación con la tesis mencionada, cabe hacer la aclaración que la interpretación hecha por la máxima autoridad judicial en materia electoral, versó sobre el artículo 11, segundo párrafo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que prevee el derecho de todo *ciudadano* a solicitar por medio del IFE la información relativa al uso de los recursos públicos que reciben los partidos y las agrupaciones políticas nacionales. Resalta de este criterio que, el citado derecho fue considerado como un derecho político adscrito solamente a los ciudadanos y no como un derecho que corresponde a cualquier persona, independientemente de su status de ciudadano. Tal criterio a nuestro parecer se sustentó en que el artículo de la mencionada Ley habla de ciudadanos y no de cualquier persona, situación que resulta contradictoria a la luz de lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución y el 41 del COFIPE, ambos establecidos con motivo de las últimas reformas en materia de transparencia y electoral, respectivamente. El acierto del Tribunal Electoral

¹⁸³ Tesis relevante cuyo rubro es “DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005*, TEPJF, México, 2005, págs. 485-487.

recide en señalar que por su contenido el derecho de acceso a la información presenta peculiaridades de contenido que hacen posible distinguirlo como un derecho de acceso a la información en materia electoral vinculado con cierto tipo de información en posesión del IFE, partidos y agrupaciones políticas nacionales. El mismo tribunal estableció que el medio idóneo para resarcir las violaciones a este derecho, era el juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano, máxime que el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades electorales, situación que en la actualidad constituye un tema muy interesante pues como apuntamos el derecho de acceso a la información no es un derecho político. (El análisis de este derecho de acceso a la información en materia electoral y la transparencia, son el objeto de estudio del presente trabajo, por lo que un estudio más detallado será objeto del próximo capítulo.)

3.3.3. El acceso a la información como elemento sustancial de la toma de decisiones políticas de los ciudadanos.

Como recordamos el derecho de acceso tiene por objeto proteger bienes básicos y mejorar la calidad de vida las personas, además de ser un derecho trascendental para el control del poder político por parte de la ciudadanía. Contar con un derecho que permita acceder a información resulta una condición necesaria para que el sistema democrático funcione. Como apunta Nogueira Alcalá:

La información es un bien público que debe ser protegido por la democracia, ya que el pluralismo informativo y la recepción de las diversas informaciones de relevancia pública por las personas, es de gran trascendencia para el control de los asuntos públicos y de gobierno por la ciudadanía, debiendo el Estado y sus diversos órganos garantizar efectivamente la libre circulación de información e impedir que ella sea obstaculizada por terceros, todo lo cual permite el desarrollo social.¹⁸⁴

¹⁸⁴ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *el derecho a la información*, en CARBONELL, Miguel y CARPIZO, Jorge, *Derecho a la información y derechos humanos*, Óp. Cit. pág. 29

En este sentido, José Paoli Bolio nos dice que debemos entender por *información*, al “conjunto de mecanismos que permiten al individuo retomar los datos de su ambiente y estructurarlos de una manera determinada, de modo que le sirvan como guía de su acción.”¹⁸⁵ Contar con información completa, oportuna y veraz, se traduce como un herramienta fundamental para la toma informada de decisiones. En la base de todo proceso de toma de decisiones se encuentra la información, tomar decisiones forma parte de nuestra vida cotidiana, así podemos decidir sobre varias cuestiones que se presentan en diferentes contextos. Uno de ellos es el *público* dirigido a hacer posible el ejercicio de los derechos políticos. En una democracia, las decisiones en materia política que toman los ciudadanos, se relaciona con los derechos que tienen a participar en la misma. Como recordamos, la democracia moderna es una democracia representativa, donde los ciudadanos eligen a los representantes para que estos decidan en nombre y por cuenta de aquellos las decisiones vinculantes para todos. Esta situación genera que muchas o casi todas las decisiones políticas que afectan a la sociedad, sean tomadas por los órganos del Estado, dejando así a la mayoría de ciudadanos la única decisión de elegir a quién decida por él, lo que hace necesario que los ciudadanos sepan o por lo menos que estén en condiciones de saber sobre lo que deciden ellos mismos y ¿el cómo y por qué? deciden tal cosa aquellos.

La mayor parte de los ciudadanos que toman decisiones políticas lo hacen en ejercicio de sus derechos de participación política, tales derechos para no estar vacíos necesitan estar nutridos de información, así mientras se esté más y mejor informado, el ciudadano podrá tener o formular un juicio con mayor fuerza argumentativa que le de sustancia a la crítica o al aplauso, a la propuesta y al debate público y con ello incidir o participar en la toma de decisiones acerca de políticas públicas, programas y proyectos. Como señala Roberto Saba:

Dar poder al pueblo para que decida cuestiones públicas directa o indirectamente sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados fuertemente dañinos para la

¹⁸⁵ PAOLI BOLIO, José, citado por LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información*, Miguel Angel Porrúa, México, 1984. Pág.36

comunidad...El derecho a la información es, en consecuencia, una *precondición* del sistema democrático y del ejercicio de la participación política de la ciudadanía.¹⁸⁶

Los ciudadanos deciden sobre cuestiones políticas al momento de participar en el espacio público, haciendo uso de sus derechos políticos, entre los que se encuentran: el derecho de asociación política y los derechos de sufragio activo y pasivo, y de aquellas garantías individuales en materia política, como son: las libertades de expresión y reunión y el derecho a la información, en su sentido amplio. En el ejercicio de estos derechos fundamentales, la información cumple un rol muy importante, por tanto, dota de contenido a los mismos y permite conocer, evaluar y lo más importante, decidir sobre una pluralidad de alternativas. Al respecto dice, Guillermo O'Donnell:

La efectividad de los derechos de ciudadanía política requiere un contexto social que incluya fuentes de información variada, no monopolizadas o censuradas por el Estado. Esta posibilidad, que es un componente de un contexto socialmente diverso y plural, es un bien público, respaldado por un sistema legal democrático que garantice el conocimiento también público de un adecuado desempeño de las instituciones estatales.¹⁸⁷

Tener un derecho de acceso a la información no es una cosa banal, al contrario, tal derecho permite el perfeccionamiento de las llamadas “reglas del juego democrático”, en otras palabras, la garantía efectiva del derecho de acceso a la información permite perfeccionar las condiciones o presupuestos de la democracia, y al mismo tiempo como derecho fundamental, es un presupuesto o precondición del sistema democrático

¹⁸⁶ SABA, Roberto, *el derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno*, en revista *derecho comparado de la información*, núm. 3, enero-junio, UNAM-IIJ, México, 2004, pág.158

¹⁸⁷ O'DONNELL, Guillermo, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, PNUD, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires, 2003, pág.84

3.4. El concepto de Transparencia

Definir que se entiende por “transparencia”, en el ámbito de las ciencias sociales, no es una tarea fácil, eso ocurre porque no existe una definición compartida por los estudiosos del tema, cada quien le da un significado dependiendo del contexto en que se encuentre.

Ante esta situación, un primer paso es explicar qué significa el término *transparencia*. De acuerdo con Andreas Schedler, etimológicamente proviene de la palabra compuesta latina *trans-parere*, que significa “ver a través de”, es decir, transparente es lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo, no es simplemente lo que podemos observar, sino lo que podemos observar a través de una división, de una pared, de una frontera.¹⁸⁸ En este orden de ideas, transparencia es entendida, como una propiedad física de la materia o de determinados materiales, sin embargo, en el tema que nos atañe, no podemos hablar de los entes públicos o en su caso de las personas, como si se tratase de un material cuya propiedad es el ser transparente, al contrario cuando nos referimos a éstos, lo hacemos pensando, en una característica que estos debieran tener, por el hecho de ser entidades públicas.

Desde una perspectiva jurídica, Ernesto Villanueva nos dice que: “la inserción de la transparencia en el derecho deviene de otra antigua institución jurídica que hoy se invoca como patente de un sistema democrático, la del principio de publicidad del Estado.”¹⁸⁹ En este orden de ideas, ha sido a Kant a quien se le atribuye la idea moderna de publicidad, de acuerdo con este filósofo alemán, como señala Bobbio, “Para el hombre que sale de la minoría de edad, el poder no tiene - no debe tener - secretos; para que el hombre que ha adquirido la mayoría de edad pueda hacer uso de la razón es preciso que tenga un conocimiento pleno de los asuntos de Estado; para que esto suceda es necesario que el poder actúe en público”.¹⁹⁰ Partiendo de esta premisa, formula la siguiente solución, dice: “Las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas si su máxima no admite publicidad”.¹⁹¹ En efecto, para Kant, “la manera más segura de saber si son justas

¹⁸⁸ Cfr. SCHEDLER, Andreas, *ideas para desordenar las ideas*, en MERINO, Mauricio (Coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005, pág.66

¹⁸⁹ VILLANUEVA, Ernesto, *Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia*, en MERINO, Mauricio (Coordinador), *Op.Cit.*, pág. 63

¹⁹⁰ BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, *Op. Cit.*, pág. 438

¹⁹¹ *Ibidem*, pág. 439

o injustas una intención política, una ley o una decisión de un gobernante es sacándolas del secreto y poniéndolas a la vista de la opinión pública.”¹⁹² En este sentido, el principio de publicidad, es un principio normativo, que se traduce en establecer ciertas reglas que obliguen al Estado a actuar en público, es decir que sus actos sean transparentes y no opacos, que sean públicos y no secretos. Ha sido Bobbio quien ha definido a la democracia poniendo énfasis en la publicidad, como apuntamos anteriormente (capítulo I, apartado 1.1.2), para este jurista y politólogo italiano, la democracia es el poder público en público, opuesto al poder secreto o no visible, una forma de gobierno basada en la convicción de dar vida al poder transparente. Publicidad y transparencia parecen ser entonces, dos términos ligados estrechamente, sino que equiparables, ambos postulan la idea desenmascarar al poder oculto, no visible, discrecional; poner a la vista y al escrutinio del público los actos de sus gobernantes; que el ejercicio del poder esté a la vista de todos y no de uno o unos pocos; que esté en la luz y no en la oscuridad.

Tomando en cuenta las ideas antes mencionadas, Ernesto Villanueva define a la transparencia como “el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas”.¹⁹³ Debemos entender que dar publicidad oportuna y completa, a los actos de los representantes, constituye la mejor herramienta para el escrutinio y refrendo de la población en cuyo nombre se gobierna. Desde este mirador se ha entendido a la transparencia como aquella información que el Estado pone a disposición del público, sin que exista una solicitud de información que la requiera.

Así las cosas, para hablar de transparencia, por ser un concepto poco claro y en desarrollo, debemos tener en cuenta las diferencias que tiene respecto de otros términos relacionados. Una primera distinción, de manera general, es en relación con la rendición de cuentas (concepto que analizaremos en el próximo apartado). La principal diferencia radica, como señala Luis Carlos Ugalde, en que: “la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario en específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su

¹⁹² RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Op. Cit. pág. 39

¹⁹³ VILLANUEVA, Ernesto, *Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia*, Óp.Cit., pág. 64

interior”.¹⁹⁴ Se entiende, entonces, que transparencia implica una acción que deben realizar las entidades públicas, de oficio, sin que medie una solicitud de acceso a la información, ni una persona específica a la que vaya dirigida la información. En relación con el derecho de acceso a la información, como señala Ernesto Villanueva, “la transparencia es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. En tanto la transparencia es una garantía, no un derecho sustantivo, hace las veces de una herramienta o instrumento legal para alcanzar los propósitos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública”.¹⁹⁵ Entonces, la transparencia no es un derecho si no un medio legal, una herramienta o un instrumento, para alcanzar o garantizar un derecho, como dice Mauricio Merino, “la transparencia sirve como un instrumento o como un incentivo para impedir que algunos particulares se adueñen de los espacios públicos”.¹⁹⁶

Partiendo de esta idea, la transparencia implica no sólo “proveer de información”, sino que esta información debe ser confiable, clara, congruente, de calidad. La transparencia está íntimamente ligada al derecho de acceso a la información pública, sin embargo, tiene un contenido más amplio, ya que al ser un medio o herramienta que pretende poner información en la “vitrina pública”, implica procedimientos, prácticas, normas, valores, que la hagan efectiva. La transparencia, como se ha dicho por varios especialistas de la materia, implica un desafío organizacional que conlleva tareas de producción, distribución, manejo, etc. que implican por su puesto costos. Desde este punto de vista se habla de la transparencia como una “política pública”, es decir, se trata de una política pública que promueva la transparencia como una “cualidad” de los actos que realizan los poderes públicos. Para Mauricio Merino la “política de transparencia” se refiere a:

...las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización...exige un proceso de adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones, los objetivos, las rutinas y las condiciones organizacionales que le son propias... la política

¹⁹⁴ UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, cuadernos de divulgación democrática num.21, IFE, México, 2002, pág. 17

¹⁹⁵ VILLANUEVA, Ernesto, *Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia*, *Óp.Cit.*, pág. 64

¹⁹⁶ MERINO, Mauricio (coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, *Óp. Cit.* pág.18

implica el propósito deliberado de actuar y decidir sobre a base de información que no solamente puede ser pública, sino que de hecho lo es y debe serlo en cada momento. Desde este último mirador, la transparencia deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un valor organizacional y un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico.¹⁹⁷

Este tipo de políticas exigen modificaciones más amplias que simplemente otorgar información, se pretende un cambio en el terreno organizacional que trae consigo modificaciones de gran calado, se trata entonces de una política pública que impacta el interior de las organizaciones, con el fin de lograr una gestión pública transparente y confiable. Es en este sentido que, resulta necesario que la transparencia se entienda, practique y plasme como una rutina en las funciones que desempeñan las organizaciones públicas todos los días y no simplemente como una obligación de poner información a la vista de todos.

3.5. La rendición de cuentas

Es un lugar común, en cualquier esfera en que se desarrolla la vida diaria, que exista alguien con el derecho de exigir cuentas por algo y alguien obligado a rendirlas, este tipo de relaciones se pueden presentar tanto en la esfera privada de las personas como, en la esfera pública. El ámbito que nos interesa, es aquel en que los llamados a rendir cuentas es cualquier persona que disponga de poder político, evidentemente se trata del ámbito público. Dentro de este terreno, existen a su vez distintas relaciones entre los sujetos que exigen y dan cuentas, por citar un ejemplo, en las funciones de la administración pública federal, los funcionarios rinden cuentas sobre sus actuaciones a la Secretaría de la Función Pública, que en caso de determinar que alguno de ellos incurrió en una falta, puede sancionarlo. La rendición de cuentas constituye un entramado de relaciones y

¹⁹⁷ MERINO, Muricio, *La transparencia como política pública*, en ACKERMAN, John (coordinador), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, siglo XXI y otros, México, 2008, págs. 241 y 242

mecanismos entre los que exigen y dan cuentas que, según Andreas Schedler, “expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder”.¹⁹⁸ Un primer esfuerzo para entender, qué significa la rendición de cuentas, es dar una aproximación conceptual que permita conocer su contenido y alcances.

El término “rendición de cuentas”, como otros conceptos a los que hemos hecho referencia en este trabajo, carece de una definición apropiada. Tal situación ha llevado a que la doctrina busque aclarar el contenido y significado del término. “Rendición de cuentas” proviene del término anglosajón “*accountability*” que significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (liable) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder preguntas (answerable).¹⁹⁹ Pero como sucede con muchos términos que se traducen del inglés al castellano, *accountability* no tiene un equivalente preciso en nuestro idioma, por lo que la traducción más común es “rendición de cuentas”.

Dejando a un lado el aspecto semántico del término, citaremos algunas definiciones que se han construido desde la doctrina especializada sobre el tema, principalmente aquellas que se refieren al ámbito político:

Para Luis Carlos Ugalde, la rendición de cuentas se define como: “ la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan acabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento”.²⁰⁰

Según Delmer Dunn, la rendición de cuentas es “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.²⁰¹

¹⁹⁸ SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 3ª ed., IFAI, México, 2006, pág. 9

¹⁹⁹ UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Op. Cit. pág. 11

²⁰⁰ *Ibidem*. pág. 14

²⁰¹ DUNN Delmer, *Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility*, en MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam y STROKES, Susan, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, 1999, pág. 298

Para McLean la rendición de cuentas es: “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades... en caso de errores, incompetencia o engaño”.²⁰²

De acuerdo con Schedler la rendición de cuentas comprende dos dimensiones básicas: por un lado la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*), por el otro la capacidad de sancionarlos en caso de haber violado sus deberes (*enforcement*).²⁰³

De acuerdo con estas definiciones, entonces, podemos inferir que la rendición de cuentas se caracteriza por los siguientes elementos:

- a) Por la existencia de una relación entre dos partes, una con el derecho de exigir cuentas u otra con la obligación de rendir cuentas, ya sea por un acto de representación o una delegación de autoridad.
- b) Los obligados, tienen el deber y responsabilidad de informar, explicar y justificar sus acciones y decisiones; y
- c) La capacidad de imponer sanciones por un eventual incumplimiento de sus deberes y responsabilidades.

Sergio López Ayllón y David Arrellano, tomando en consideración la definición de Andreas Schedler, sostienen que la rendición de cuentas, en su primera dimensión incluye el derecho de acceso a la información y la transparencia, cito:

La primera dimensión de la rendición de cuentas se refiere a lo que Schedler denomina “responsabilidad” (*answerability*), pero que nosotros preferimos llamar transparencia, misma que tiene dos vertientes: información y justificación. La primera es el derecho (del supervisor) de recibir información y, consecuentemente, la obligación (del supervisado) de entregarla. Esta vertiente se construye jurídicamente a través del “derecho de acceso a la información”... Además de este derecho, se encuentran también los mecanismos de información institucionales que permiten que las agencias gubernamentales informen de sus acciones y

²⁰² MCLEAN, Ian, *The concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford 1996, pág.1.

²⁰³ SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, *Óp. Cit.*, pág. 12

decisiones aun cuando no haya una solicitud específica de información, *lo que algunos llaman transparencia*.²⁰⁴

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas se configura como un concepto con un contenido amplio, que incluye a la transparencia y al acceso a la información, ambos pueden considerarse como la puerta de entrada al complejo edificio de la rendición de cuentas.

En base a estas consideraciones, Jorge Manjarrez nos dice que estaremos ante la rendición de cuentas cuando:

Una persona A esta obligada a rendirle cuentas a otra B, si dos condiciones se cumplen: primera el entendimiento de que A está obligado a actuar de 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 por el desempeño de sus obligaciones.²⁰⁵

La rendición de cuentas es uno de los pilares esenciales de las democracias contemporáneas, en efecto, rendir cuentas supone controlar el poder o el abuso del mismo, es decir, la rendición de cuentas. Lo anterior se refiere a que cualquier persona que disponga de poder político, tiene el deber de explicar el uso del mismo a alguien más.

El complejo sistema de rendición de cuentas, hace que diferentes actores intervengan en la relación en contextos diferentes, es por ello que se habla de rendición de cuentas *política*, en donde se evalúa el desempeño de los actores políticos y las políticas que deciden; *administrativa*, referente a la actos de la burocracia; *profesional*, referente a la conducta ética en el desempeño de la profesión; *presupuestaria*, concerniente al uso de los recursos públicos; legal y constitucional, referente al cumplimiento u observancia de

²⁰⁴ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y ARELLANO GAULT, David, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, IJ-UNAM-CIDE-IFAI, México, 2008, pág.13 (las cursivas son nuestras)

²⁰⁵ MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La Constitución democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública en México*, INAP, México, 2003, pág. 43.

las reglas jurídicas. A fin de aclarar un poco esta situación, tomaremos en cuenta una clasificación muy famosa, hecha por Guillermo O'Donnell, para quien la rendición de cuentas se divide en vertical y horizontal. De manera general, la rendición de cuentas horizontal es aquella que se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, se trata de una relación entre dos sujetos iguales que detentan un poder igual, el ejemplo clásico de este tipo de rendición de cuentas, lo constituye la teoría de la división de poderes, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que se limitan y controlan recíprocamente. Se trata de una rendición de cuentas entre órganos independientes. La rendición de cuentas vertical, se desarrolla entre desiguales, entre un superiores e inferiores, lo que implica una relación de subordinación que puede operar en dos direcciones, de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba.²⁰⁶

Para el objetivo del presente trabajo, tomaremos el modelo de rendición de cuentas vertical para explicar las relaciones que se dan en una democracia representativa. En teoría el pueblo, entendido como el conjunto de ciudadanos, es el "superior" que exige cuentas y cuenta con la posibilidad de imponer sanciones; y los representantes y gobernantes el "inferior" que tiene el deber y responsabilidad de dar cuentas. En efecto, el primer elemento para constituir una rendición de cuentas de este tipo, es la "información" que emana de cualquier ente dotado de poder político, la cual llega al electorado a través del ejercicio de su derecho de acceso a la información y por el principio de transparencia, el segundo elemento es la "justificación", es decir, no se trata simplemente de conocer datos, cifras, documentos, etc., sino que los representantes tienen que explicar o argumentar el *por qué* de sus actos y sus decisiones y finalmente el tercer elemento es la "sanción" eventualmente si se incurre en una falta, la ciudadanía por medio del voto puede recompensar o castigar, al partido o candidato, tomando en consideración los actos que estos realizan o dejaron de realizar, el voto no es el único medio con el que cuenta el electorado para sancionar, existen otros mecanismos que se pueden utilizar, como la *revocación de mandato* o la *reelección* del puesto de elección popular.

Es por estas razones que, la rendición de cuentas es imprescindible en las democracias modernas y el hecho que estas sean consideradas, a su vez, como democracias de partidos, hace mayor el compromiso con la redición de cuentas. Por lo que respecta a los

²⁰⁶ Cfr. HADDOU RUIZ, Ali y LÓPEZ AYLLON, Sergio, *rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México*, en *Gestión y política*, volumen XVI, número I, semestre 2007, págs. 109-110

partidos políticos, en el siguiente capítulo abordaremos el tema de la rendición de cuentas, en su primera dimensión, que comprende la vertiente de información y transparencia.

3.6. Régimen constitucional de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública.

El 20 de julio del 2007 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición de un segundo párrafo al artículo 6º de la Constitución. Como lo apuntamos páginas atrás (cap. 3 apartado 3.2.1) con ello se dejó atrás la muy limitada y poco precisa noción que se tenía, respecto del derecho a la información en nuestro país. Ahora bien, dicha reforma ha sido considerada de la mayor trascendencia para la consolidación democrática del país, es decir, se trata de una reforma que dota de contenidos o sustancia a la democracia mexicana. Es importante señalar, que la reforma antes mencionada, regula solamente el derecho a la información, en su vertiente de acceso a la información pública. En este sentido, la reforma al artículo 6º constitucional tiene la virtud de ocuparse de regular esa parte del derecho a la información relativa al acceso, sin embargo, subsiste la inexistencia de una legislación para medios de comunicación que se encuentre a la altura del desarrollo político y cívico de México.

El segundo párrafo del artículo 6º constitucional establece:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.²⁰⁷

Uno de los principales fines que motivaron a elevar el acceso a la información a nivel constitucional, es establecer las bases y principios mínimos que deben seguir las leyes en materia de transparencia, tanto a nivel federal como local. A partir de esta reforma constitucional las características del derecho de acceso a la información y transparencia, son las siguientes:

1. **Autoridades reguladoras.** El encabezado del nuevo párrafo, establece que las autoridades federales, estatales y el Distrito Federal se regirán de acuerdo las bases y principios que tutela el derecho de acceso a la información, ello significa que corresponde a dichas autoridades legislar en dicha materia a fin de asegurar el ejercicio de este derecho. La Constitución establece solamente un estándar mínimo de garantías, que deberán observar las autoridades en su respectivos ámbitos de competencia al momento de emitir las leyes sobre esta materia. Por lo que respecta a los municipios, éstos pueden establecer sus propios reglamentos, los cuales deben ajustarse a las leyes estatales y no ir más allá, ni contradecir lo que estas dispongan. Los reglamentos que emitan los

²⁰⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.* pág. 20

municipios no podrán crear órganos o institutos de transparencia que se encarguen de resolver los procedimientos por las negativas a las solicitudes de información.

2. **Sujetos.** Podemos identificar dos clases de sujetos del derecho de acceso a la información, el sujeto activo y el sujeto pasivo, por lo que respecta al primero de ellos, se refiere a que cualquier persona sin importar sus edad, sexo, nacionalidad o ciudadanía tiene derecho de acceder a la información pública. el sujeto pasivo, se refiere a las autoridades obligadas de proveer información. La fracción I, señala como sujetos obligados a cualquier: *autoridad, entidad, órgano y organismo* de los tres distintos niveles de gobierno, federal, estatal y municipal. La redacción permite identificar que se trata de un cúmulo de entes públicos entre los que figuran, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, federales y locales, órganos con autonomía constitucional y legal, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, entidades públicas federales, estatales o municipales. Sin duda se trata de una fórmula muy amplia, sin embargo, no termina por precisar si entidades como los partidos políticos, sindicatos, notarios, organizaciones empresariales, personas físicas y morales que reciben o ejercen recursos públicos, etc., se pueden considerar sujetos obligados directos del derecho de acceso.

3. **Principio de máxima publicidad y reserva de la información.** En principio toda la información en posesión del Estado es pública, se trata de un principio democrático fundamental que rige las actuaciones de todo poder público. La fracción I, establece que toda la información en posesión de los sujetos obligados es pública y en la interpretación que se haga sobre el contenido de este derecho debiera prevalecer el principio de máxima publicidad. La inclusión de este principio a nivel constitucional reviste gran importancia, al establecer la forma en que será interpretado y aplicado por las autoridades encargadas de garantizar el citado derecho, es decir, cuando exista alguna duda para publicitar o reservar información, deberá prevalecer o se optará por dar publicidad, como lo señala Miguel Carbonell:

Se trata de una suerte de canon hermenéutico; es decir, el intérprete tendrá siempre que observar como guía de su exégesis el principio de publicidad... En caso de que decida no seguir ese principio, tendrá que derrotarlo argumentativamente... Existe, por tanto, una especie

de carga de la prueba para quien pretende restringir el principio de máxima publicidad, que es el que rige como regla general”²⁰⁸

Ahora bien, la propia fracción I establece que, la información sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. Recordemos que en los asuntos públicos la publicidad es la regla y el secreto la excepción, mientras que en los asuntos privados, al contrario, el secreto es la regla y la publicidad la excepción. La reserva de información constituye una excepción “temporal” al principio de publicidad y sólo esta justificada por razones de interés público, es decir, se trata de sustraer información que pudiera, en algún momento dado, dañar a los miembros de una comunidad, se trata por ejemplo, del caso de información que pudiera poner en peligro la seguridad nacional, la seguridad pública, la vida, la salud, etc. El límite al derecho de acceso, lo constituyen los argumentos que demuestren un menoscabo al interés público y no, los argumentos que pretendan tutelar el interés privado, esto quiere decir que, los sujetos obligados que pretendan reservar información deben motivar y fundamentar, en base al principio de prueba de daño, las razones por las que consideren que tal información no es accesible, solamente por cierto tiempo, quedando a disposición después de haberse agotado el período en que se acordó la reserva.

4. Protección de datos personales y vida privada. La fracción II, hace referencia a otro tipo de información relacionada directamente con los individuos, la relativa a la vida privada y los datos personales, se trata de información que no es “reservada” sino “confidencial”, la diferencia reside en que, mientras una esta sustraída del conocimiento público temporalmente, la otra esta sustraída indefinidamente. Esta misma fracción establece que este tipo de información será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. A simple vista se puede advertir que el legislador ha delegado la regulación de este tipo de información a las leyes secundarias, lo que significa, como dice Miguel Carbonell, que la Constitución no ha creado directamente un derecho, sino una “garantía institucional” o un mandato que el legislador debe observar, para que sea la ley la que proteja los bienes jurídicos que consisten en la vida privada y

²⁰⁸ CARBONELL, Miguel, *El régimen constitucional de la transparencia*, IIJ-UNAM, México, 2008, pág. 23

los datos personales.²⁰⁹ De manera muy amplia anotaremos que se entiende por cada uno de ellos.

Según Sergio López Ayllón, un dato personal es una información que concierne a una persona física, identificada o identificable, y cualquier soporte en el que se encuentre (numérico, gráfico, alfabético, acústico, etc.)²¹⁰, por ejemplo, el domicilio, el número telefónico, correo electrónico, RFC, número de seguridad social, datos referentes a las creencias, salud, vida sexual, etc., por su naturaleza, existen datos que merecen una protección más fuerte que otros. De acuerdo con Isabel Davara, la protección de datos se estructura en un triángulo, cuyos vértices son los *principios, derechos y procedimiento*. Los principios que rigen la protección son: el consentimiento, información previa, licitud, calidad de información, confidencialidad y seguridad. Los derechos comprenden el acceso, rectificación, cancelación y oposición. El procedimiento se refiere a la garantía de los individuos de recurrir posibles violaciones a sus derechos.²¹¹ A la luz de la nueva reforma cabe preguntarse si la Constitución establece la protección de datos en posesión solamente de las autoridades o también incluye a los particulares.

Por lo que respecta a la protección de la vida privada, debemos entender que se refiere al ámbito de privacidad de las personas públicas o privadas, el concepto puede ser muy subjetivo, ya que depende de los parámetros que cada persona le quiera dar. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada del amparo en revisión 402/2007, resuleto el 23 de mayo de 2007, afirma que:

...el derecho a la vida privada consiste en la facultad que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en todo aquello que desean compartir únicamente con quienes ellos eligen; así, este derecho deriva de la dignidad de la persona e

²⁰⁹ *Ibidem.* pág.25

²¹⁰ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?*, en SALAZAR, Pedro (coordinador), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, *Op. Cit.*, pág. 17.

²¹¹ Cfr. DAVARA, Isabel, *Breve análisis de la reforma al artículo 6º constitucional en lo relativo a protección de datos personales*, en BUSTILLOS, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma cosntitucional en materia de transparencia*, *Op.Cit.* págs. 74-89

implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás...²¹²

En este sentido, la Constitución prevee garantizar la protección de la información de carácter personal de los individuos, donde la publicidad sea la excepción, y la confidencialidad la regla.

5. **Interés, justificación y gratuidad.** La fracción III, incluye tres elementos muy relevantes, el primero se refiere a que cualquier persona que quiera acceder a información pública o a sus datos personales no debe acreditar interés alguno o justificar sus utilización, el segundo establece que el acceso a la información pública será gratuito y el tercero que la gratuidad también opera para acceder y en su caso rectificar los datos personales. De estos tres elementos se puede deducir que: a) las autoridades obligadas no pueden exigir como requisito, para acceder a la información o datos personales (sólo el solicitante), que la persona acredite su personalidad jurídica o el interés para pedir la información, es decir ¿por qué y para qué la quiere?; b) ninguna autoridad obligada puede solicitar un pago o cobrar por dar la información que le solicitaron, es importante subrayar que el derecho de acceso a la información es gratuito, lo que si se puede cobrar es la reproducción de material que contenga la información solicitada, como pueden ser fotocopias, disquetes o discos compactos, en este caso se cobrará el costo de los materiales y no la información solicitada; c) ninguna autoridad debe cobrar al titular de los datos personales, por acceder a ellos y solicitar su rectificación, en este caso, la persona que solicite acceder a sus datos personales tiene que acreditar que es titular de los mismos.

6. **Procedimientos y órganos.** La fracción IV, señala que para el ejercicio de este derecho se establecerán mecanismos y procedimientos de revisión expeditos, además establece que estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y decisión. El derecho de acceso, requiere de mecanismos que permitan acceder a la información de manera sencilla y eficaz, a través de instrumentos claros y fáciles de usar, y a su vez,

²¹² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXVI, julio de 2007, pág. 272

procedimientos de revisión que aseguren la práctica de este derecho, para ello, se requiere que los mismos sean “expeditos”, es decir, deben asegurar una protección efectiva, oportuna y sin dilaciones indebidas. Los sujetos obligados y los institutos encargados de hacer realidad el ejercicio de este derecho, deberán sujetarse a los plazos y términos que establezca la ley, para atender y responder solicitudes de información, así como resolver los recursos de revisión, los cuales no deben ser excesivos, ya que el retardo injustificado haría inútil el ejercicio de este derecho.

La segunda parte de esta fracción establece las cualidades que deben tener los órganos u organismos garantes, encargados de sustanciar o conocer dentro de su ámbito de competencia, los procedimientos de revisión. Debemos mencionar que existe una diferencia entre lo que es un organismo y un órgano, los primeros son institutos especializados con personalidad jurídica propia y los segundos son unidades creadas dentro de la dependencia o sujeto obligado. Tales órganos y organismos, deben tener las cualidades de ser especializados, imparciales y dotados de autonomía operativa, de gestión y de decisión. Esta disposición aplica tanto al organismo federal, actualmente es el IFAI, como a los estatales y del Distrito Federal. Por lo que respecta a los “otros sujetos obligados” (OSO’s) entre los cuales se encuentran, los poderes legislativo y judicial, las universidades públicas, el IFE, la CNDH, etc., dada su naturaleza jurídica, no quedan comprendidos dentro de las facultades o imperio del IFAI, sino que cuentan con órganos o unidades internas encargadas de sustanciar los procedimientos de revisión derivados del acceso a información que se encuentra en sus manos, estas instancias internas a la luz de esta disposición constitucional, en principio deberán reunir las cualidades antes mencionadas para los órganos de transparencia. Tanto los órganos como los organismos tienen tareas y facultades imprescindibles como, tener acceso y verificar la información clasificada, defender el derecho de las personas que solicitan información, suplir las deficiencias de los procedimientos de revisión, emitir sanciones, promover el derecho a la información y la cultura de transparencia, etc., para realizar dichas tareas que tienen encomendadas las autoridades encargadas de garantizar este derecho deben ser sólidas e independientes.

7. **Archivos, indicadores de gestión y ejercicio de recursos públicos.** La fracción V, introduce cambios que tocan cuestiones técnicas relacionadas con la administración organizacional de los sujetos obligados. Se establece, en primer lugar, que: “se deberán

preservar los documentos en archivos administrativos actualizados”, el ejercicio efectivo y expedito del derecho de acceso a la información requiere que existan archivos confiables, modernos y eficaces, donde se asiente la información que generan los sujetos obligados. Esta disposición implica que los sujetos obligados tengan que documentar la información relativa a sus actividades, actualizarla y preservarla, de manera ordenada, todo ello, con el fin de agilizar la localización del documento. El tema de los archivos es muy complejo por lo que lo ideal sería la creación de una ley específica sobre esta materia.

Otro aspecto es el que se refiere a que los sujetos obligados, como establece la Constitución, “publicarán la información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos, a través de medios electrónicos”. Esta disposición implica que los sujetos obligados tendrán la obligación de generar *indicadores de gestión*²¹³ que permitan conocer cómo es que están cumpliendo y desempeñando sus atribuciones, tales indicadores deben ir asociados al ejercicio del gasto público, es decir, la forma en que emplea los recursos públicos que recibe, esta información deberá publicarse por medios electrónicos.

8. **Información de particulares.** La fracción VI, se refiere a que, la información relativa a los recursos públicos que los sujetos obligados entreguen a personas físicas y morales, será pública y por lo tanto objeto del derecho de acceso a la información. En este sentido, la obligación directa recae sobre los sujetos obligados, que entreguen recursos públicos, ya sean económicos o de otro tipo, en otras palabras, el deber de hacer pública la información corre a cargo de los sujetos que entregan los recursos y no de los sujetos que los reciben. Este tema es delicado, ya que como dicen Paula Sanchez y Pedro Salazar, “los destinatarios de recursos públicos son de muy diversa naturaleza y, por lo mismo, no vale la misma lógica para todos ni deben valer las mismas reglas”.²¹⁴ En este orden de ideas, existen particulares que por su naturaleza, deberían estar sujetos a obligaciones de transparencia, en lo relativo a los recursos públicos que reciben, ante esta

²¹³ Mauricio Merino define al indicador de gestión como: “una señal expresamente construida para dar noticia fiel de la forma en que se están cumpliendo las atribuciones de las administraciones públicas y del modo en que se están ejerciendo los recursos destinados a ese propósito.” MERINO, Mauricio, *El desafío de la transparencia organizacional*, en BUSTILLOS, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Óp.Cit. pág. 132

²¹⁴ SALAZAR UGARTE, Pedro y VÁSQUEZ SÁNCHEZ, Paula, *La reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana: contenido normativo y alcance interpretativo*, en SALAZAR, Pedro (coordinador), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, Op. Cit. pág. 62.

situación, debemos tener en cuenta que no es lo mismo, los sujetos que reciben ayuda por un programa social a los sujetos prestadores de servicios o contratistas, que deberían, compartir la obligación de hacer pública la información sobre los recursos que reciben del Estado.

9. **Sanciones.** finalmente la fracción VII, establece que “la inobservancia a las disposiciones, en materia de acceso a la información pública será sancionada.” En los términos que fijen las leyes. La intención de establecer sanciones responde a la necesidad de asegurar que los sujetos obligados no se desatiendan de sus deberes en esta materia. La propia Constitución deja en manos del legislador secundario, la tarea de establecer las conductas sancionadas, las autoridades competentes para aplicarlas y el contenido de las mismas. Entre las conductas que deben sancionar podríamos mencionar; el ocultamiento doloso de la información, reservar información sin probar el daño inminente que su publicación provocaría, dar a conocer o hacer mal uso de la información que se refiere a la vida privada y datos personales, cobrar por acceder a la información y datos personales (salvo que sean para el material en que se reproduce la información), exigir requisitos que dilaten el procedimiento, destruir, alterar o modificar información de los documentos que posean, etc. Por lo que respecta a las autoridades facultadas para sancionar, se puede pensar que pueden ser los mismos órganos garantes o las instancias que establece el régimen de responsabilidad de los servidores públicos. Por su parte el contenido de las sanciones, depende de la falta en que se incurra, por lo que la sanción podría consistir en una multa, apercibimiento, amonestación o incluso destitución del cargo. Como señalamos, la inobservancia de las disposiciones en esta materia, será sancionada en los términos que dispongan las leyes, por lo que el régimen de sanciones en esta materia, podrá ser contemplado, ya sea, en las leyes de transparencia o en otras leyes específicas.

3.7. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Sin duda, un momento clave en el desarrollo del derecho a la información, en su vertiente de acceso a la información pública gubernamental, tuvo lugar a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI). El 11 de junio del 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la

LAI, su creación fue resultado de la participación de grupos de la sociedad que llevaron una iniciativa propia al Congreso de la Unión. También participaron en su elaboración el poder Ejecutivo Federal y los legisladores, quienes la aprobaron de manera unánime.

La citada ley contribuyó a esclarecer, de cierto modo, un derecho, que hasta ese momento era prácticamente inoperable y confuso. Desde la aparición de la ley a nivel federal y posteriormente las leyes estatales, se generó una dinámica creciente, de exigencia de información por parte de los ciudadanos, el beneficio era irrefutable, pero a su vez, con el paso del tiempo, trajo consigo síntomas de asincronía y retroceso, ya que el ejercicio de este derecho comenzó a presentar ciertas particularidades y modalidades, entre las diversas leyes que lo regulaban. Uno de los principales ejes en que se sustenta la reforma del artículo 6º constitucional (que analizamos en el apartado anterior) es precisamente establecer un mínimo que permita igualar las condiciones para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Para efectos de este trabajo, consideramos necesario, mencionar a grandes rasgos, los principales ejes sobre los que gira el contenido que introdujo esta ley, con el fin de comprender los alcances, a nivel federal, de la transparencia y el acceso a la información pública.²¹⁵

1. La LAI contiene una serie de principios que establecen las bases del régimen de la información en manos del Estado. Se establece que: 1) toda la información gubernamental es pública; 2) la información confidencial y reservada constituye la excepción y no la regla; 3) en la interpretación de la ley se deberá favorecer el principio de publicidad; 4) el acceso a la información no estará condicionado a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno; 5) protección de datos personales.

2. Su ámbito de aplicación comprende a los siguiente sujetos obligados: 1) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; 2) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; 3) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; 4) Los órganos

²¹⁵ Es importante señalar que, con motivo de la reforma constitucional del 20 de julio del 2007, el artículo segundo transitorio, estableció un plazo de 1 año para ajustar las diversas leyes al marco constitucional.

constitucionales autónomos (IFE, CNDH, BM, Universidades públicas, etc); y 5) Los tribunales administrativos federales. También se establece que, la ley se aplicará indirectamente a otras entidades de interés público, como los partidos políticos.

3. Los sujetos antes mencionados, tienen impuesto un catálogo de “obligaciones de transparencia” que consisten en poner a disposición del público, sin que medie una solicitud de información, de manera permanente y actualizada, a través de Internet, un conjunto de información relacionada con sus funciones, atribuciones, estructura, resultados, remuneraciones, objetivos, etc.

4. El proceso de acceso a la información comprende dos instancias, la primera ante el sujeto en posesión de la información que se solicita, y la segunda, ante un órgano revisor.

5. En relación con el inciso anterior, el derecho de acceso a la información presenta dos variantes en cada instancia. Por lo que hace a la primera instancia: La primer variante se refiere al acceso a información en posesión de las entidades a cargo del Poder Ejecutivo Federal, el cual se realizará a través de los procedimientos que la propia ley establece. La segunda variante se refiere a la información en poder del los llamados “Otros Sujetos Obligados”, que la ley faculta para que mediante reglamentos o acuerdos generales, se establezcan los mecanismos para acceder a la información. En segunda instancia, en lo que se refiere a la información del ejecutivo, la ley establece la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (organismo especializado que cuenta con autonomía de operación, presupuestal y decisión) que es responsable de la aplicación, interpretación y supervisión de la Ley, de resolver la controversias que se susciten entre los particulares y la administración y en su caso reportar las violaciones al órgano interno de control, cabe señalar que las resoluciones del IFAI son recurribles por la vía de amparo. Por lo que respecta a los otros sujetos obligados la ley permite que cada uno establezca el órgano que cumpla las mismas funciones.

6. Por lo que respecta a los recursos a favor de los ciudadanos, la Ley contempla tres tipos, que son: 1) *Recurso de revisión*, es aquel instrumento que sirve para impugnar las resoluciones de los sujetos obligados, que nieguen o declaren inexistente la información, que ésta sea incompleta o que no corresponda a la solicitada, incluso cuando

exista la inconformidad con el tiempo y la modalidad de entrega, también procede en el caso de negar el acceso, corrección o modificación de datos personales. En todo caso las resoluciones del órgano u organismo garante, podrán desechar, confirmar, revocar o modificar las decisiones del sujeto obligado; 2) *Positiva ficta*, es un instrumento que se puede interponer ante el IFAI, o en su caso, ante el órgano garante, cuando el sujeto obligado no da respuesta, en un término de 20 días, a una solicitud de información. En caso de comprobar que no se dio respuesta o notificación alguna, se obligará al sujeto a proporcionar la información requerida (que no sea reservada ni clasificada), y a pagar el costo de reproducción de materiales; y 3) *Recurso de reconsideración*, es el instrumento que tiene como finalidad, que el instituto u órgano garante, reconsidere la resolución que confirmó la decisión de un sujeto obligado, después de transcurrido un año.

7. La ley establece una serie de restricciones al acceso a la información, entre las que se encuentran la información reservada y la confidencial. La primera podrá clasificarse cuando su difusión: comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa nacional, pueda menoscabar la conducción de negociaciones o las relaciones internacionales, la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona. También es considerada información reservada: la que así disponga expresamente una ley, los secretos comercial, fiduciario, bancario, fiscal, las averiguaciones previas, los expedientes judiciales o de procesos administrativos seguidos en forma de juicio que no hayan causado estado, los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto se haya dictado la resolución definitiva, las opiniones, recomendaciones o puntos de vista de los servidores públicos hasta que no se concreten en decisiones, que deberán estar documentadas. El periodo máximo de reserva será de 12 años, que podrá ser ampliado, a consideración del órgano garante, además existe la obligación de elaborar un catálogo que contenga los índices de los expedientes clasificados como reservados. Por lo que respecta a la información confidencial se refiere a aquella que: es entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados y a los datos personales que requieran autorización del titular para su difusión, distribución o comercialización.

8. Se instituye el derecho de acceder y en su caso solicitar la corrección, de datos que se encuentren en manos de los sujetos obligados. Para estos efectos se considera como dato personal aquella 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, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

9. La Ley establece un catálogo de conductas por las que los servidores públicos podrían incurrir en responsabilidades administrativas, que van desde la amonestación a la inhabilitación, dependiendo de la gravedad, que son: 1) Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión; 2) Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley; 3) Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley; 4) Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley; 5) Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley; 6) Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y 7) No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos garantes o el Poder Judicial de la Federación.

Capítulo 4. La transparencia y acceso a la información pública de los partidos políticos como elementos sustantivos del régimen democrático

Transparencia y derecho de acceso a la información pública son dos elementos esenciales de los sistemas democráticos modernos, que son, por excelencia, regímenes fundados en lo público, estas cualidades los permite distinguir de otras formas de gobierno, que al contrario, se basan en la opacidad y en el secreto, cualidades que han caracterizado al ejercicio del poder concentrado y absoluto. Cuaquier Estado Constitucional Democrático contemporáneo, tiene como uno de sus principales objetivos controlar, constitucional y legalmente, a quienes ejercen el poder político y con ello garantizar los derechos fundamentales de las personas. Someter al imperio del derecho a aquellos poderes públicos y privados constituye uno de los principales objetivos para limitar al poder, es en este escenario que la rendición de cuentas (*accountability*) resulta un instrumento idóneo para supervisar, restringir y sancionar, en su caso, los actos en que incurran quienes abusen o hagan mal uso del poder político. Un sistema efectivo de rendición de cuentas se encuentra fundado en la transparencia y el acceso a la información, es por ello, que estos dos elementos son consustanciales al ejercicio del poder democrático.

El hecho de que el poder político, en los regímenes democráticos modernos, se encuentre depositado en un conjunto de ciudadanos, dotados de derechos políticos, implica (por las sociedades tan numerosas de nuestros días) que existan representantes que decidan en nombre y por cuenta de toda la colectividad. Así, los partidos se ubican como un punto intermedio en la relación entre *electores-elegidos*, esta posición que ocupan los partidos origina que existan dos tipos de vínculos uno entre *electores-partido* y otro entre *partido-elegidos*.

Es por lo anterior, que los partidos políticos se erigen como actores centrales en las democracias representativas, ya que constituyen los puentes que deben cruzar los ciudadanos para acceder a un puesto de elección popular, además de ser estructuras complejas que reciben grandes cantidades de recursos públicos y que juegan un papel trascendental tanto en la sociedad como en casi todas las estructuras de gobierno. Las funciones tan importantes que desempeñan los partidos inciden directamente en la esfera del Estado y en la sociedad civil, por lo que interesan, no solamente a sus militantes o

dirigentes sino a la sociedad en general. El nexo entre información y democracia, supone que el ciudadano que cuenta con el derecho-poder de decidir, lo haga de manera informada y razonada, ya que, el ejercicio de los derechos político-electoral del ciudadano, siempre se desplegara mejor en aquellos escenarios donde esté asegurado un derecho fundamental de acceso a la información pública, que permita crear las condiciones necesarias para el desarrollo de una sociedad, informada, consciente y activa. En este sentido, el derecho de acceso a la información y transparencia, constituyen una *condición* y a su vez una *precondición o presupuesto* de los sistemas democráticos. Una condición, ya que, recordando a Bobbio, de las llamadas *reglas del juego* (capítulo 1, apartado 1.1), en especial la tercera y cuarta, establecen que todos los ciudadanos llamados a decidir, lo deben hacer según su propia opinión, la cual debe ser formada lo más libremente posible y a su vez deben estar en condiciones de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre diferentes alternativas partidistas. Un presupuesto o precondición, ya que para el correcto funcionamiento del propio sistema democrático, deben estar asegurados ciertos derechos fundamentales, como la libertad de expresión, de opinión, de reunión, de información, etc.

Por otra parte, el descrédito generalizado de los partidos políticos, y en general de la clase política, ha provocado que estas organizaciones, pilares de la democracia, atraviesen por una crisis de legitimidad, que se traduce como una falta de representatividad, por tanto, existe la creencia casi generalizada, de que estos institutos políticos poco o nada representan las necesidades de la sociedad, y por ende, se tiene la visión de que las dirigencias partidistas constituyen verdaderas oligarquías partidistas que buscan el beneficio y promoción personal. En este sentido, buscar consolidar una democracia como la mexicana, que es el caso que nos ocupa, requiere fortalecer sus instituciones representativas, y que mejor, que implementando mecanismos, necesarios pero no suficientes, como son la transparencia y el acceso a la información, que permitan construir una confianza, de que en los partidos políticos se respira un aire de democracia y respeto a los derechos fundamentales a su interior.

Para efectos de este trabajo, el análisis se centrará en la transparencia y el acceso a la información de los partidos políticos en México, su desarrollo y marco jurídico vigente, además, las razones por las cuales creemos que, estos institutos políticos deben estar sujetos a más y mejores obligaciones de transparencia. Todo ello, con el fin de contribuir a la consolidación de la democracia mexicana.

4.1. Partidos políticos, transparencia y acceso a la información en México

En México, una vez superada la preocupación por crear un sistema de partidos plural y competitivo, así como, garantizar elecciones confiables, llegaron nuevos temas a la mesa del debate, entre ellos, los relativos a la democracia interna, la transparencia y el acceso a la información de los partidos políticos. La centralidad que ocupan los partidos en la vida diaria del Estado, ha contribuido a que cada vez más, la sociedad se interese por su funcionamiento, organización y desempeño interno, este reclamo ha contribuido, en cierta medida a que, gradualmente los partidos informen y rindan cuentas sobre sus actos. La reciente aparición del problema, conlleva a que se trate de un tema en construcción, que ha encontrado momentos alentadores, no obstante, también ha encontrado retrocesos y trabas que han minado su desarrollo. En este punto nos detendremos a describir el camino que ha atravesado, la regulación jurídica sobre el vínculo entre partidos políticos y su obligación de informar a la sociedad, hasta llegar al momento actual.

4.1.1. Desarrollo del derecho de acceso a la información pública y transparencia de los partidos políticos

Haciendo un repaso sobre el vínculo existente entre partidos políticos y el derecho a saber, encontramos que se trata de un tema reciente, por consiguiente, el reclamo de transparentar el funcionamiento y organización de los partidos, ha llegado después de que la sociedad se ha dado cuenta y ha aprendido que tiene el derecho de conocer cualquier información de su interés que se encuentre en manos del Estado. Aunque los partidos no son considerados como órganos del Estado, si son entidades de interés público, que, por las funciones que tienen encomendadas y desempeñan, son determinantes en la configuración de la vida política de nuestro país. Aunado a esto, una parte de la doctrina ha definido la organización de los partidos en función de su relación con el Estado, es decir, se identifica a los partidos políticos modernos como *partidos cartel* que han dejado

de ser intermediarios de la sociedad para convertirse en agentes u órganos del Estado. Si lo anterior cierto, entonces, la exigencia de transparencia esta plenamente justificada.

Ahora bien, el reclamo de información sobre los partidos políticos se ha caracterizado por ser continua y paulatina, echando un vistazo a las normas que se han encargado de regular jurídicamente a este tipo de asociaciones, nos podemos dar cuenta que la obligación de informar se ha concentrado principalmente en el tema del dinero y su fiscalización, descuidando los temas referentes a su funcionamiento y organización interna. A continuación nos referiremos a los distintos momentos que han marcado el tema que nos ocupa.

Un primer momento lo encontramos en diversas disposiciones de leyes electorales, que han tenido como objetivo transparentar el uso del dinero en los partidos. La fracción VIII del artículo 61, del Código Federal Electoral de 1987²¹⁶, marcó el inicio para que los partidos informaran y justificaran el gasto de los recursos que recibían por parte del Estado, se trató de una disposición demasiado limitada, que dejaba varias interrogantes al aire, pero que sin duda abría la puerta para conocer las cantidades de dinero que los partidos recibían por parte del Estado. Posteriormente, con la reforma electoral de 1993 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales²¹⁷, se estableció en su artículo 49-A, la obligación de los partidos de contar con un órgano interno de finanzas y de entregar un informe anual de sus ingresos, públicos y privados, y de sus gastos, así como informes sobre los ingresos y gastos de campaña. Con la reforma de 1996²¹⁸, se estableció la facultad de la autoridad electoral para pedir informes detallados en cualquier momento a los partidos y se prohibía la posibilidad de recibir aportaciones anónimas, de manera paralela, se fortalecieron las atribuciones fiscalizadoras de la autoridad electoral, que le permitían controlar de manera más eficaz los ingresos y erogaciones que los partidos realizaban. Es importante señalar que, si bien, este conjunto de disposiciones (incluyendo los acuerdos y la reglamentación que el Consejo General del IFE establecía acerca de los formatos, lineamientos y modalidades para la entrega de información), abrieron la posibilidad de conocer la información financiera de los partidos, no se estableció que este tipo de información estuviera abierta al público o que cualquier

²¹⁶ La fracción VIII, del artículo 61 establecía: “*Los partidos políticos justificarán anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público*”. El Código Federal Electoral fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987.

²¹⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de Septiembre de 1993

²¹⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de Noviembre de 1996

persona pudiera acceder a la misma; se trató, en cambio, de una serie de herramientas para que los partidos rindieran cuentas a la autoridad electoral, únicamente respecto de sus ingresos y egresos.

El segundo momento se dio cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció un criterio, derivado de la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano²¹⁹, donde se determinó que los registros, relativos a los documentos básicos y cuadros dirigentes de los partidos, a cargo de la dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, así como los procedimientos que sustenten su designación o elección, tienen el carácter de públicos y por lo tanto deben estar abiertos a los ciudadanos que lo soliciten, no sólo a los afiliados del partido sino a todo el público en general. La importancia de este criterio, como lo sostiene José de Jesús Orozco, radica en que, el Tribunal Electoral, por primera vez estableció que cierta información que generan los partidos y que el IFE tiene en sus manos, debe estar disponible para cualquier ciudadano y no sólo para la autoridad electoral, como sucedía con la información financiera de los partidos. Asimismo, se vinculaba, el derecho a la información, establecido constitucionalmente, con los partidos políticos, y se reconocía la importancia instrumental de tal derecho, para ejercer libremente el derecho político de asociación en su vertiente de afiliación.²²⁰ Es importante señalar que la resolución fue establecida antes de la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI).

La entrada en vigor de la LAI, en el año 2002, constituyó un gran avance y un gran punto de partida para la configuración del derecho a la información en su modalidad de acceso a la información pública, sin embargo, en lo que toca a los partidos políticos, simplemente se consideró que, *los informes ordinarios y de campaña de los partidos, se deberán hacer públicos al finalizar el procedimiento de fiscalización respectivo y que los ciudadanos podrán solicitar la información a través del IFE* (art.11). Es importante señalar que, desde entonces, los partidos políticos se configuraron como sujetos indirectos del acceso a la información, es decir, aquel ciudadano que se interese por algún tipo de información relativa a un partido, no la puede solicitar directamente al partido, sino que deberá solicitarla a través de la autoridad electoral. Por otra parte la misma ley en el artículo 61,

²¹⁹ Ver sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-117/2001

²²⁰ Cfr. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico*, en Cuestiones Constitucionales, núm.13, julio-diciembre 2005, IIJ-UNAM, México, págs.180-181.

establece que los órganos constitucionales autónomos, deben emitir reglamentos generales, que en el ámbito de sus atribuciones incluyan los órganos, criterios y procedimientos, para proporcionar a los particulares el acceso a la información.

En relación con la última parte del párrafo anterior, en sesión ordinaria del Consejo General del IFE, celebrada el 30 de mayo de 2003, fue emitido el Acuerdo por el que se aprueba el *Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 2003. El artículo 6º contempló que podía clasificarse como información reservada, aquella relativa a los procedimientos de quejas que se presenten sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas donde no haya concluido el procedimiento de fiscalización; los procedimientos para el conocimiento de las faltas administrativas, hasta en tanto no se dicte resolución del Consejo General; los informes de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, así como la documentación que sirva de insumo para la elaboración de dictámenes que se presenten a la Comisión de Fiscalización, donde no haya concluido el procedimiento de fiscalización respectivo; y los datos o puntos de las minutas o actas de las comisiones del Consejo General que estén dentro de los supuestos anteriores. Es importante destacar que, se dejó en manos de IFE la facultad de legislar por medio de un reglamento, sobre las excepciones al derecho de acceso a la información, lo cual, desde un estricto punto de vista, podría violar el principio de reserva de ley.

El hecho de que el legislador no incluyera a los partidos como sujetos obligados por la ley en la materia, trajo como consecuencia el ejercicio de un derecho bastante acotado e impreciso, por consiguiente, no se establecían cuales eran las obligaciones de transparencia, los mecanismos de defensa en contra de una eventual violación, etc. Esta situación llevó a que el Tribunal Electoral, por medio de la resolución de diversos asuntos, comenzará a configurar el contenido y alcances de un derecho de acceso a la información en materia político-electoral. Dos resoluciones al respecto resultan emblemáticas en este tema, contenidas en los expedientes SUP-JDC-041/2004 del 25 de junio de 2004 y SUP-JDC-216/2004 del 10 de septiembre de 2004.²²¹ La primera de ellas, determinó, entre

²²¹ Ambos asuntos fueron promovidos por el periodista Arturo Zarate Vite, 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, respectivamente. En la primera de ellas el promovente solicitó información sobre el salario y prestaciones de los dirigentes de los partidos políticos, la segunda se refería a los ingresos

otras cosas, algunos puntos que vale la pena mencionar. Se estableció que cualquier ciudadano puede solicitar al IFE, información relativa al uso de los recursos públicos que reciben los partidos, por lo que los sueldos o ingresos que perciben los dirigentes nacionales y miembros de los comités nacionales, deben considerarse información pública, ya que tal característica permite fiscalizar sus actos por parte de los ciudadanos, dentro de un esquema de rendición de cuentas al que deben estar sujetos los partidos políticos en virtud de ser entidades de interés público y de recibir recursos públicos; además se consideró que el derecho de acceso a la información permite una participación informada, responsable y, por lo tanto, libre en materia político-electoral, y es también un derecho que nutre de contenido a otros derechos fundamentales; se señalan los principios que rigen el citado derecho, que son: el de máxima publicidad, obligación de publicación, el ámbito limitado de excepciones, el de gratuidad y mínima formalidad, el de facilidad de acceso, el de precedencia de la revelación de información y el de protección de los ciudadanos que denuncian conductas ilícitas en la actividad pública. Por su parte, la segunda resolución determinó que era atribución del IFE hacer públicos los informes de los partidos sobre sus ingresos y egresos de los periodos ordinarios o de campaña, incluyendo las auditorías, verificaciones y otro tipo de información relativa al uso de recursos públicos, siempre que dicha información no se encuentre en etapa de investigación y procedimiento; aunque los partidos no sean sujetos directamente obligados por la LAI, no impide que el IFE solicite información cuando no se encuentre en sus archivos; se contempla que existe información acerca de los partidos y sus afiliados que debe ser confidencial, como son los datos personales de los miembros del partido; el derecho de acceso a la información debe guardar un equilibrio con el derecho de los partidos a no ser indebidamente molestados en su persona, propiedades o posesiones; los ciudadanos sólo pueden acceder a aquella información relativa al uso de los recursos públicos y fiscalización en los términos que la ley establezca; la obligación de informar está a cargo de la autoridad electoral y no de los partidos. Es importante señalar que, la actuación del Tribunal contribuyó a proteger en gran medida el derecho de acceso a la información, considerado por el mismo Tribunal Electoral como un derecho político, de una eventual violación o vulneración, a través del juicio para la protección de los derechos

mensuales de los presidentes y secretarios de los comités ejecutivos, de los partidos políticos que habían perdido su registro, con motivo de las elecciones federales del 2003. En ambos asuntos se negó el acceso a la información fundamentando que la información y datos solicitados no se encontraba en los archivos del IFE, y que no era posible solicitarla a los partidos pues estos no eran sujetos obligados por la LAI.

político-electorales del ciudadano²²², ya que la LAI sólo contempla la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones emitidas por el IFAI. Por otra parte, algunos de los criterios emitidos por el Tribunal, construyeron un derecho todavía limitado que se centraban principalmente en información relativa al uso de los recursos públicos.

En sesión extraordinaria del día 29 de junio de 2005, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo CG140/2005, por el que se reformó el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El artículo 28 del reglamento introduce, como novedad, un procedimiento para solicitar información que se encuentre en posesión de los partidos políticos y no en los archivos del IFE, además se menciona el acceso a información referente a 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.

A nivel estatal, las diversas leyes de transparencia demostraron gran disparidad al momento de incluir a los partidos políticos como sujetos obligados. Así, de las 32 leyes vigentes²²³, 26 de ellas incluyen la obligación a cargo de la autoridad electoral correspondiente, de difundir los informes que presentan los partidos, mientras que en las leyes restantes no se considera a los partidos como sujetos obligados, tal es el caso de las leyes de: Chiapas, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Tamaulipas. De esas 26 leyes, en 18 se considera al partido como sujeto obligado directo, es decir, la solicitud de información se presenta directamente al partido, y no a través de la autoridad electoral, entre las entidades que contemplan como sujetos indirectos a los partidos están: Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Quintana Roo y Tlaxcala. En resumen, la legislación de algunas entidades federativas es más avanzado y detallado que la federal, sin embargo, la información relativa a los partidos se concentra en aspectos financieros y presupuestales.

²²² Tesis relevante cuyo rubro es: “DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENSIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”, puede consultarse en, Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, TEPJF, México, 2005, págs. 487-489

²²³ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, fue la última en aprobarse el 28 de diciembre de 2006.

Dentro de los documentos que formaron parte del procedimiento de reforma del artículo 6º constitucional, a mediados del año 2007, se encuentra la llamada “Iniciativa Chihuahua”²²⁴, que consituyó uno de los primeros impulsos para constitucionalizar el derecho de acceso a la información, avalada por los gobernadores de las entidades federativas de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En la propuesta se menciona a los partidos políticos como sujetos obligados directamente del derecho de acceso a la información, sin embargo, dicha propuesta de incluirlos no prosperó y se eliminó la referencia de los partidos en el texto constitucional. En el dictamen de la Cámara de Diputados²²⁵ se convino, para evitar una redacción demasiado compleja en el texto constitucional, que la frase "cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal", comprendía todo el universo de los sujetos obligados. Sobre los partidos políticos, se puntualizó que, al incluir el término “entidades” se refería a los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y a los fideicomisos públicos, y no a las “entidades de interés público” contempladas en el artículo 41 de la Constitución. Por su parte en el dictamen emitido de la Cámara de Senadores, se abordó con mayor detenimiento el tema, precisando que:

Una lectura cuidadosa del texto de la reforma, del dictamen de la Coleisladora, así como de los antecedentes que en la materia existen, tanto legislativos como los que en la materia ha establecido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, permiten precisar que si bien por razones de técnica legislativa, y debido a su naturaleza y su especificidad como organismos de la sociedad, **no se ha considerado conveniente que los partidos políticos sean sujetos obligados directos del derecho al acceso a la información**, ello no obsta para que a través del sujeto obligado en la materia, que son el Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales locales, según sea el caso, los ciudadanos puedan tener acceso a la información de los partidos políticos, en los términos que precise la legislación secundaria que al respecto se expida. En otras palabras, los partidos políticos, al no ser autoridad pública, no pueden ejercer del mismo modo y bajo las mismas condiciones las obligaciones de acceso a la

²²⁴ El documento cuyo título original es: *propuesta para la iniciativa de reforma constitucional a favor del derecho de acceso a la información y transparencia*, se puede consultar en : www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6

²²⁵ Ver el “*Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, Gaceta Parlamentaria, México, núm. 2207-II, 6 de marzo de 2007.

información y transparencia, pero deben cumplirla bajo sus propias modalidades porque son sujetos indirectos del derecho de acceso a la información.²²⁶

Posteriormente, siguiendo esta línea se concluye que:

...es perfectamente clara la intención del Constituyente Permanente de reconocer el derecho de los ciudadanos de informarse respecto del uso que de los recursos públicos hagan los partidos políticos, así como de otros aspectos relevantes de la vida de estas instituciones, bajo los mismos principios de reserva o confidencialidad que puedan ser aplicados. La única peculiaridad es que este derecho no se ejercerá de manera directa ante los partidos políticos, sino que deberá realizarse ante la autoridad electoral correspondiente. Las leyes secundarias, sea mediante una reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las leyes estatales en la materia o bien al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los códigos estatales, tendrán que establecer los procedimientos más detallados que permitan el ejercicio efectivo de este derecho.²²⁷

De los dictámenes antes señalados, se puede deducir que, los partidos políticos son considerados sujetos obligados del derecho de acceso a la información, aunque, la persona interesada en solicitar información, lo tiene que hacer a través de la autoridad electoral federal o local y no directamente ante el partido. En este sentido, las consideraciones hechas por el Congreso de la Unión parecen ser un tanto limitativas, sin embargo, dejaban abierta la posibilidad de que posteriormente en la legislación secundaria se pudiera considerar a los partidos como sujetos obligados directamente en materia de acceso a la información, sin que existiera alguna violación a la norma suprema.

La reforma de 2007 en materia electoral, no introdujo en la Constitución disposiciones relativas a la transparencia y el acceso a la información de los partidos políticos, únicamente se estableció que las autoridades electorales pueden intervenir en los asuntos

²²⁶ Ver el “*Dictámenes a discusión de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, segunda, que contiene el proyecto de decreto que reforma el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, *Gaceta del Senado*, México, núm. 101, 24 de abril del 2007, pág. 8

²²⁷ *Ibidem.*, pág. 10

internos de los partidos en los términos fijados por la ley. En este sentido, con esta disposición se abría la puerta para que fuera la ley secundaria la que señalara claramente hasta donde puede llegar el control de transparencia y democracia interna de los partidos por parte de las autoridades electorales. Por otra parte, dicha reforma presentó un avance al fortalecer los mecanismos de fiscalización de la autoridad electoral, de esta forma, se estableció constitucionalmente que el órgano técnico del Consejo General del IFE encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, para el cumplimiento de sus atribuciones no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

En este sentido, con el fin de adecuar las diversas leyes electorales al nuevo texto constitucional, se reformó integralmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Una de las novedades es la creación de un capítulo quinto, dentro del libro segundo, titulado “De las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia”. Dicho ordenamiento estableció en su artículo Noveno Transitorio que el Consejo General deberá dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones del código y expedir los reglamentos que se deriven del mismo. Por lo que el martes 12 de agosto de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo del Consejo General por el que se reforma el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²²⁸ Dicho reglamento establece como obligaciones del IFE, entre otras, publicar en su página de internet, información relativa al padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, informes de sus obligaciones estatutarias, convenios de participación, acuerdos, resoluciones y minutas que emitan los órganos de dirección de los partidos políticos, a nivel nacional, local y municipal; nombres de los reponsables de sus órganos de dirección, el listado de las personas que aporten recursos a las precampañas y campañas políticas. Además incorpora un título especial que instrumenta el ejercicio del derecho de acceso a la información de los partidos políticos. El estudio sobre el contenido y los alcances de las nuevas disposiciones, serán objeto del apartado siguiente.

4.1.2. Marco jurídico federal de los partidos políticos en materia de acceso a la información y transparencia.

²²⁸ El documento se puede consultar en: <http://normateca.ife.org.mx>

Como apuntamos, líneas arriba, la regulación de las obligaciones de transparencia y acceso a la información de los partidos políticos, se dejó en manos de la legislación secundaria, específicamente, en el COFIPE. Las nuevas disposiciones crean un régimen especial para los partidos en la materia, con lo que se ha dado un gran paso para llenar el vacío legal existente en este tema.

El régimen de transparencia y acceso a la información que deberán observar los partidos, contiene una serie de disposiciones y principios que deberán regir a los partidos en la materia, que a continuación describiremos.

El artículo 41²²⁹, en la base primera, inicia afirmando que: “toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos”, tal afirmación, en nuestra opinión, tiene dos implicaciones muy importantes. La primera, se reconoce legalmente que los partidos políticos son entidades obligadas a informar sobre sus actividades, con lo que, se despeja cualquier duda sobre la existencia del deber que tienen de dar la información que generan y tienen en su posesión. La segunda, al mencionar el término “persona”, se reconoce que este derecho fundamental corresponde a “todas” las personas y no sólo a los ciudadanos, con ello, se precisa claramente que el derecho de acceso a la información no es un derecho político, por lo que su ejercicio no debe estar condicionado a demostrar el goce de la ciudadanía mexicana, para acceder a la información en manos de los partidos políticos. Por otra parte, continuando en la misma base, se establece que el derecho de acceder a la información de los partidos se sujetará a las reglas previstas por el COFIPE y en su caso, por el reglamento del Instituto Federal Electoral en la materia, al respecto, es importante señalar que, el conjunto de reglas a que están sujetos los partidos en materia de transparencia, crean un régimen especial para este tipo de entidades, diferente al previsto constitucionalmente en el artículo 6º, para los diversos órganos del Estado.

El mismo artículo, en la base segunda, establece que “las personas accederán a la información de los partidos a través del Instituto Federal Electoral”, en otras palabras, los partidos políticos continúan como sujetos obligados indirectos del derecho de acceso a la información, por lo que el interesado, tendrá que presentar la solicitud de información a través del IFE, de acuerdo a los formatos, procedimientos y plazos para desahogar las solicitudes señalados por el reglamento (base tercera). Como se puede observar, la solicitud de acceso tendrá que cruzar dos instancias y el solicitante esperar la

²²⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.* pág. 33

sustanciación de un doble procedimiento, primero ante el IFE y posteriormente ante el partido de que se trate. Al respecto, se establece que, cuando la información solicitada tenga el carácter de pública y no obre en poder del Instituto, debiendo estarlo, éste notificará al partido requerido para que la proporcione en forma directa al solicitante (base cuarta). En este orden de ideas, en el Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información, se plantea la existencia de dos procedimientos para acceder a información relativa a los partidos políticos.

Cuando existe la información en los archivos del IFE. De acuerdo al artículo 23 del reglamento, la solicitud de acceso a la información hecha por la persona o su representante legal, se presentará ante la unidad de enlace o los módulos de información, bajo las modalidades aprobadas por el instituto (escrito libre, formatos, sistema electrónico), en caso de que en la solicitud no se especifique claramente la información exigida o contenga errores, la unidad requerirá dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, que se detalle o se corrijan los datos, en el caso de que la información se encuentre disponible públicamente en Internet, libros, folletos, etc, se hará saber al solicitante la ubicación de la información solicitada. Fuera de estos supuestos, el artículo 24 establece que la respuesta a la solicitud será notificada en un lapso no mayor de quince días, cuando exista una causa justificada este plazo se puede ampliar por un lapso igual, la respuesta contendrá el costo y la modalidad de entrega. Por otra parte, el camino que recorre la solicitud dentro del IFE, siguiendo con el mismo artículo, es el siguiente: una vez que la unidad de enlace recibe la solicitud de información, la turna, dentro de los dos días hábiles siguientes, al órgano que pudiera tener la información, en el supuesto de que la solicitud se presente ante un módulo de información, éste tendrá que remitirla a la unidad de enlace al día siguiente de su recepción. Si la información se encuentra en posesión de los órganos y es pública, se notificará a la unidad de enlace, el costo, o en su caso el lugar, fuente y forma en que se puede localizar, la cual, a su vez, notificará al solicitante. Si la información está clasificada como reservada o confidencial, el órgano hará saber al Comité para la Transparencia y el Acceso a la Información, con copia a la unidad de enlace, las razones que funden y motiven la clasificación, para que se confirme dicha clasificación y se niegue el acceso o se revoque o en su caso se permita el acceso. En el supuesto de que la información no se encuentre en los archivos, se notificará al Comité, que tiene el deber de corroborar la inexistencia, que en caso de darse, dictará una resolución declarándola información inexistente. Una vez que se haga

la notificación correspondiente, la información estará disponible al interesado en un plazo de diez días hábiles.

Cuando la información este en posesión de los partidos políticos. De acuerdo al artículo 68 del reglamento, los partidos políticos tienen la obligación de publicar en sus portales de internet o del IFE, la información que establece el COFIPE como obligaciones de transparencia. Cuando se trate de otro tipo de información, el artículo 69 determina que, si la solicitud es entregada directamente a un partido, éste deberá remitirla al día siguiente a la unidad de enlace del Instituto. Si la información no se encuentra en los órganos del IFE, éstos deberán notificarlo al Comité, a través de la Unidad de Enlace. El Comité, por conducto de la unidad, hará del conocimiento del partido, la existencia de la solicitud. Si se trata de información pública, en un plazo de diez días hábiles el partido deberá entregarla directamente al solicitante y a su vez informale al Comité el cumplimiento de su obligación. Por otra parte si se trata de información reservada o confidencial o se declara inexistente, el partido cuenta con 5 días hábiles para fundar y motivar su resolución. En este supuesto, el Comité confirmará, modificará o revocará la clasificación o declaratoria de inexistencia de la información.

Continuando con el artículo 41 del COFIPE, la base quinta, establece que, en el caso de que la información solicitada, se encuentre disponible en la página electrónica del partido de que se trate o en la del Instituto, se hará saber al interesado para que la consulte de manera directa, salvo que la quiera de manera impresa o en formato digital. Por su parte en la base sexta, se contempla la existencia de cierta información que de oficio deben publicar los partidos políticos en su página electrónica, o en su caso en la del IFE. Dicha información se tendrá que mantener actualizada y será puesta a disposición del IFE con la periodicidad que éste establezca por medio de acuerdos (artículo 43). Estas disposiciones, en nuestra opinión, implican una tarea muy ardua de trabajo institucional, por lo que, los partidos tendrán que contar con una infraestructura tecnológica moderna, para propagar la información que obligatoriamente tienen que publicar.

Ahora bien, el artículo 42, señala expresamente en su base primera, “la información que los partidos políticos proporcionen al Instituto o que éste genere respecto a los mismos, que sea *considerada pública conforme a este Código*, estará a disposición de toda persona a través de la página electrónica del Instituto”. Como podemos observar, la

legislación establece que, solamente es pública la información que la ley determine como tal, con lo que se deduce claramente que, el acceso a otro tipo de información, que no esta contemplada dentro del catálogo de información pública, será restringida.

Ahora bien, en la base 2ª, del citado artículo, se establece que se considera información pública de los partidos políticos:

- a) Sus documentos básicos;
- b) Las facultades de sus órganos de dirección;
- c) Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;
- d) El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y en su caso, regionales, delegacionales y distritales;
- e) El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas;
- f) Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto;
- g) Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales;
- h) Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;
- i) Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones;
- j) Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere este inciso antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos.
- k) Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado;

- l) Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto;
- m) El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político;
- n) El dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes a que se refiere el inciso j) de este párrafo; y
- o) Las demás que señale este Código, o las leyes aplicables.²³⁰

En nuestra opinión, la lista de obligaciones de transparencia, constituye un gran avance, ya que se incluyen temas de suma importancia como lo son: el tabulador de remuneraciones de los integrantes de los comités ejecutivos a nivel nacional, estatal y municipal, un informe mensual de los montos de financiamiento público, así como la relación desglosada de todos los donantes y los montos aportados al instituto político, sin embargo, a nuestro parecer se descuidaron otras áreas importantes referentes su democracia interna, tema del que nos ocuparemos detalladamente más adelante.

El artículo 44, en su base 1ª, plantea claramente que tipo de información no tendrá carácter público, cito:

No será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

Debe notarse que esta disposición cierra absolutamente ciertos espacios fundamentales de la vida interna de los partidos, creando una esfera de opacidad en temas tan relevantes para la sociedad. De estas cuestiones también nos ocuparemos más adelante.

Por lo que hace a la información clasificada como confidencial, la base segunda, del mismo artículo, establece que será aquella información que contenga los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección

²³⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.* págs. 34-36

popular, salvo los contenidos en los directorios y en las listas de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que solamente contendrán el nombre completo y otros datos personales que autorice el interesado, por su parte, la base tercera se ocupa de la información reservada, al señalar que tendrá tal carácter la relativa a los juicios en curso, de cualquier naturaleza, en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada.

En cuanto a las sanciones, el artículo 45, establece que el incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información por parte de los partidos políticos, serán sancionada en los términos que dispone el propio COFIPE. Dichas sanciones pueden ir desde, amonestaciones públicas, multas, suspensión parcial o total del financiamiento, hasta la suspensión o pérdida del registro.

Como podemos ver, el nuevo régimen de la transparencia y acceso a la información incluido en el COFIPE, constituyó un paso importante, sin embargo, se trató de un regulación todavía inacabada, que deja muchos espacios en la opacidad y el secreto. Es por ello, que creemos conveniente seguir trabajando sobre el tema, como señala John Ackerman:

Todavía estamos a tiempo para introducir cambios en el nuevo COFIPE. No habría que desaprovechar la ocasión para conjugar los dos grandes avances de la reforma del Estado del año que se nos va, las modificaciones constitucionales en materia de transparencia y en materia electoral, para transparentar la gestión y administración de nuestros partidos políticos.²³¹

4.2. Principios constitucionales en materia de acceso a la información y transparencia que deben ser recogidos por las normas en materia de acceso a la información respecto del funcionamiento y organización de los partidos políticos en México.

²³¹ ACKERMAN, John, *transparencia a medias*, en Revista Proceso, México, núm. 1622, 2 de diciembre de 2007.

Como se puede advertir, en México existe la tendencia a introducir mecanismos de transparencia y normas de acceso a la información relativas a los partidos políticos, obviamente se ha superado el gran dilema sobre si los partidos debieran o no, ser sujetos obligados a transparentarse, sin embargo los partidos han sido renuentes a la introducción directa de este tipo de figuras, consagradas constitucionalmente, en todos los ámbitos de su actuación. Esencialmente se ha puesto énfasis en el aspecto financiero, dejando a un lado temas concernientes a su funcionamiento y organización interna, procesos de selección de dirigentes y candidatos, procesos de toma de decisiones, discusiones, resoluciones y actividades, etc. Los esfuerzos que se han realizado sobre esta materia son significativos, sin embargo, se han dejado algunos vacíos, que sin duda, permitirán que los partidos políticos mantengan espacios que no puedan ser vistos a la luz pública. En este orden de ideas, algunas de las grandes interrogantes que surgen o se plantean son, ¿hasta dónde llega la obligación de transparencia en los partidos políticos?, ¿deben o no, ser sujetos obligados directamente por los principios y reglas que establece la Constitución, en la materia? Estas son algunas de las interrogantes que trataremos de contestar en este apartado.

Ahora bien, partiendo de las normas que establece la Constitución, en el artículo sexto, (analizado en el capítulo anterior), corresponde aclarar si algunas de las disposiciones ahí contempladas, pueden ajustarse a la organización y funcionamiento interno de los partidos políticos.

4.2.1. Máxima publicidad, ¿acceso a la información sin restricción o limitaciones legales?

La Constitución establece que, la información en posesión de todos los sujetos obligados al derecho de acceso a la información es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y en la interpretación de este derecho

deberá prevalecer el principio de *máxima publicidad*. Cabe recordar que, los partidos políticos no son sujetos obligados directamente por las normas constitucionales, sin embargo, ello no quiere decir que no tengan obligaciones de rendir cuentas a través de mecanismos de transparencia y acceso a la información, al contrario, este tipo de entidades, al ser consideradas de interés público, cuentan con un catálogo de prerrogativas y a su vez con la carga de ciertas obligaciones, por lo que, deben dar a conocer la información que generan o tengan en su poder, todo ello con el fin de mantener a los ciudadanos debidamente informados, ésto es así, porque la información que generan tiene un carácter instrumental, es decir, como un factor de autorrealización individual que posibilita el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales. Además, la misma información sirve como un mecanismo de control frente a este tipo de organizaciones políticas que indudablemente detentan poder político, inclusive, si se quiere, se equiparan a un ente más del gobierno, y por ende, tienden a influir en la determinación de las conductas de los ciudadanos. En resumen, toda la información que producen los partidos políticos en principio debiera ser pública y solamente reservada cuando, debidamente se funden y motiven las causas que llevaron a su clasificación. En el capítulo de obligaciones en materia de transparencia, contenido en el COFIPE, no se hace mención alguna a que, *toda la información que poseen los partidos tiene carácter público*, al contrario se puede inferir que, *solamente es pública la información que la ley contempla como tal*, con lo que, a nuestra consideración vulnera el principio de *ámbito limitado de excepciones*.

La excepción de publicidad, sólo se puede alegar cuando existan razones de interés público, que justifiquen su reserva. Cabe aclarar, que no se trata de información que nunca estará a disposición del público, sino que, en ese momento no se puede dar a conocer. El derecho de acceso a la información, no es un derecho absoluto, al contrario, acepta ciertas limitantes, que a su vez, tampoco son absolutas. En el caso de la información clasificada como reservada, el lapso de reserva es temporal, mientras que la información clasificada como confidencial, puede ser puesta al público, siempre y cuando exista una autorización del titular. En este orden de ideas, cuando se propone transparentar la vida interna de los partidos, no se quiere desnudar absolutamente a estas organizaciones, sino reducir aquellos espacios opacos, donde sus dirigencias pudieran actuar impunemente.

Respecto del principio de máxima publicidad, como recordamos, se trata de un canon hermenéutico, que el intérprete tendrá que observar al momento de analizar, si la información pública puede ser clasificada o en su caso, se trate de información que afecta la vida privada o de datos personales. Por otra parte, el mismo principio, podría ser aplicado a los legisladores, que deberán legislar, sobre la materia, observando este principio, es decir, privilegiando la divulgación de información y estableciendo otros principios como el de prueba de daño, para reservar información.

Es importante señalar que, el órgano, comisión, o sujetos que tengan la función de clasificar la información, tendrán que hacerlo siguiendo un procedimiento y ciertos criterios²³² previamente establecidos. Lo más importante es que, para realizar dicha clasificación, se tendrá que acreditar el serio prejuicio que podría significar la difusión de esa información, en otras palabras, como dice Miguel Carbonell: "...en caso de que se

²³² En los *Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la información del IFE*, se establecen las siguientes reglas que debe seguir el procedimiento de clasificación: **Séptimo.-** Para la clasificación de información, se deberá realizar el siguiente procedimiento por parte de los órganos responsables: I. Cada uno de los órganos responsables en cualquiera de los momentos a los se refiere el numeral quinto de estos Lineamientos, deberá revisar la información generada o solicitada –según sea el caso–, a efecto de que se determine si la misma es pública, temporalmente reservada y/o confidencial. II. En caso de que la información se haya clasificado, deberá fundarse en las disposiciones legales y reglamentarias, así como en los criterios que se generen o sean aprobados por el Comité y por los presentes Lineamientos, en los casos en que proceda. III. Asimismo, deberá motivarse la clasificación, ya sea al momento de generarse, adquirirse o transformarse la información o bien, en el caso de que se niegue el acceso a la misma cuando medie solicitud. IV. La información clasificada deberá integrarse en expedientes cuyas características se determinan en el Capítulo VI de estos Lineamientos, a efecto de conformar los índices de expedientes reservados y las bases de datos personales, a los que se refieren los artículos 17 y 23 de la Ley y 12 del Reglamento. V. Cada órgano responsable, dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha en que se genere o modifique la clasificación, deberá hacerlo del conocimiento de la Unidad de Enlace para los efectos que correspondan. Por su parte *el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, señala los criterios para clasificar la información, citamos los que creemos son más relevantes, el **artículo 9º** establece: **1.** Los titulares de los órganos serán los responsables de clasificar la información en el momento en que se genere, obtenga, adquiera o transforme. **2.** En caso de que la clasificación se haga con motivo de la recepción de una solicitud de acceso a la información, se deberán exponer los motivos que justifiquen dicha medida, de conformidad con lo dispuesto por el presente Reglamento y los Lineamientos de clasificación que al efecto emita el Comité. **3.** Los titulares de los órganos designarán al funcionario responsable de conservar la información clasificada y elaborar los índices semestrales a que se refiere el artículo 12 de este Reglamento, el cual fungirá como enlace de transparencia ante los órganos competentes en materia de transparencia y acceso a la información. Por su parte el **artículo 10** establece: **1.** Toda la información en poder del Instituto será pública y sólo podrá considerarse reservada o confidencial la prevista en el presente Capítulo. **4.** Al clasificar los expedientes y documentos como reservados o confidenciales, los titulares de los órganos deberán señalar el o los ordenamientos jurídicos que expresamente le otorgan dicho carácter, así como expresar las razones, motivos o circunstancias especiales que los llevan a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma invocada como fundamento. **5.** Al clasificar los expedientes y documentos como reservados, los titulares de los órganos deberán tomar en consideración el daño que causaría la difusión de la información a los intereses tutelados en las diversas fracciones del párrafo 3 de este artículo.

decida no seguir este principio (máxima publicidad), tendrá que “derrotarlo” argumentativamente (en caso de que se trate de información que debe ser clasificada como reservada) o bien demostrando que se trata de datos que afectan la vida privada de las personas o de datos personales”.²³³

Por lo que hace al principio de máxima publicidad, el régimen de transparencia creado por el COFIPE, no hace ninguna alusión al respecto, mientras que, para la información que no esta disponible, crea tres tipos: a) **información que no es considerada pública**, se trata de aquella relativa, a procesos deliberativos, encuestas, estrategias, de naturaleza privada, etc. b) **información reservada**, tiene tal carácter la relativa a los juicios en curso, de cualquier naturaleza, en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada; y c) **información confidencial**, es aquella que contiene los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, salvo los contenidos en los directorios y en las listas de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que solamente contendrán el nombre completo y otros datos personales que autorice el interesado.

Al respecto, vale la pena hacer algunas consideraciones, al establecer absolutamente, la categoría de información considerada *no pública*, se vulnera el principio de prueba de daño.²³⁴ Esto es así, porque de antemano se sustrae información del conocimiento público sin que medien las razones que motivaron que dicha información, al difundirse públicamente, causara un daño inminente, probable y específico, o simplemente los argumentos en que se sustenta que dicha información no es pública ni considerada reservada. Por otra parte, al señalarse como información reservada, la relativa a los procedimientos en forma de juicio en que intervengan los partidos, además de aquella señalada por el Reglamento de transparencia del IFE, relativa a los procedimientos de fiscalización, en nuestra opinión, cualquier información que no este dentro de estos dos supuestos, puede considerarse como *no reservada temporalmente*.

²³³ CARBONELL, Miguel, *Régimen constitucional de la transparencia*, Óp. Cit., pág. 23

²³⁴ Perla Gómez Gallardo, señala que el principio de prueba de daño se integra de 3 elementos: “1. La información se encuentra prevista en alguno de los supuestos de excepción previstos en la propia ley; 2. La liberación de información puede amenazar efectivamente el interés público protegido por la ley; 3. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de relevancia”. GÓMEZ, Perla, *el derecho a la información en el Distrito Federal*, en VILLANUEVA, Ernesto (coordinador), *Derecho de la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM-IIIJ, México, 2007, págs. 133 y 134

Ahora bien, otra cuestión importante es destacar que, los partidos al ser considerados sujetos obligados indirectos del derecho de acceso a la información, no tienen las mismas que aquellos contemplados constitucionalmente. Así, mientras que para los sujetos directos rigen un conjunto de normas, legales y constitucionales, para tratar la información pública, para los partidos se omiten.

Los sujetos, obligados directamente por la Constitución, tienen el deber de crear reglamentos, lineamientos y acuerdos, donde se establezcan claramente los procedimientos, criterios y órganos encargados de clasificar y desclasificar la información, sin embargo, para los partidos no se contempla un régimen similar. Como recordamos la información relativa a los partidos políticos, puede estar en posesión de los propios partidos o en manos del IFE. En este orden de ideas, surge un gran problema, *¿quién o quienes tienen la facultad de decidir, qué información en posesión de los partidos políticos, es pública, reservada o confidencial?*, en principio, podríamos contestar que el reglamento del IFE, contempla los procedimientos para que cierto tipo de información, que esta en su posesión o debiera estarlo, sea dada a conocer o se considere como reservada, sin embargo, el problema radica en que, únicamente se trata de de información (*sobre el uso de los recursos públicos y privados recibidos por el partido, 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, etc.*) que el IFE tiene o debe tener en su posesión. En lo relativo a otro tipo de información, el IFE, simplemente se limita a notificar al solicitante las razones que dió el partido. Hechas estas consideraciones, a nuestro juicio, deben existir normas que señalen de manera puntual, los procedimientos, órganos y criterios que deben seguir el IFE o partido políticos, para clasificar o desclasificar toda la información en posesión de los partidos.

En nuestra opinión, dos son las soluciones que normativamente se pueden adoptar, en la primera, el IFE, a través de una comisión o comité, debería ser el órgano encargado en la materia, teniendo facultades, para conocer todo tipo de información que generen los partidos y hacer un análisis, tomando en cuenta la postura del partido y en su caso emitir una resolución donde exponga las razones que motivaron la *publicidad, clasificación o desclasificación*, además, sería el órgano encargado de elaborar los índices de los expedientes o documentos que, en su momento, se consideren clasificados. La otra solución es que los propios partidos políticos establecieran el órgano garante, encargado

de realizar dichas tareas, sujetándose a todas las reglas y principios, que establece la ley en la materia, para ello, tendrían que ser sujetos obligados directamente por la Constitución. Ahora bien, este tipo de mecanismos, implicarían, en este último caso, que los partidos políticos fueran juez y parte al momento de clasificar la información, sin embargo, hasta ahora este es un problema del que adolecen todos los demás sujetos obligados. Por lo que se refiere al primero, quizás, es el que mayor complejidad traería consigo, es notable que los partidos invocarían, como lo han hecho hasta ahora, su derecho de auto-organización, en otras palabras, pugnarían por la no intromisión de las autoridades en sus asuntos internos.

Por otra parte, es importante señalar que solamente el PVEM y el PT contemplan a nivel estatutario, un órgano encargado de tramitar y desahogar solicitudes de información así como el órgano facultado para clasificar la información. Así, el artículo 105 de los estatutos del PVEM, establece que es facultad del Consejo Político Nacional clasificar la información como reservada y confidencial, por su parte el artículo 106, contempla el procedimiento para solicitar información, aunque no se señala el órgano ante el cual se deberá presentar dicha solicitud. Por su parte, el artículo 134 de los estatutos del PT, faculta a la Comisión Ejecutiva Nacional como el órgano encargado de clasificar la información, por su parte el artículo 134, establece que la solicitud de información podrá presentarse ante cualquier órgano de dirección del partido.

4.2.1.1. La importancia de la publicidad en la vida interna los partidos políticos

Hasta este momento, hemos hecho referencia al estado que guardan los partidos políticos, respecto del acceso a la información y la transparencia, en el derecho vigente. De las anotaciones antes hechas, podemos desprender que, *el principio de máxima apertura, de publicidad* o, si se quiere, de *máxima publicidad*, no ha sido tratado como un principio que potencie la máxima revelación y por ende, partidos abiertos al escrutinio de

los ciudadanos, al contrario, se han creado esferas que permiten a los partidos conducirse fuera de la luz pública. Sin duda, el marco jurídico en esta materia, es todavía limitado, quizás un gran avance, hubiera consistido en considerar a los partidos políticos, como entidades sujetas al derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6º constitucional, sin embargo, la postura de los partidos ha sido crear un marco jurídico especial, que denota poco compromiso con la transparencia.

En este orden de ideas, pensar en considerar a los partidos como entidades obligadas a transparentarse, en base a los principios constitucionales, se podría traducir, en un principio, como una propuesta garantista de derechos fundamentales, ya que, se contemplaría a los partidos políticos como lo que son: verdaderos factores reales de poder. En este sentido, la Constitución debiera establecer lo siguiente:

Artículo 6o.-...

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, y de los partidos políticos, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes...

Ahora bien, la necesidad de hacer de los partidos políticos entidades abiertas y transparentes, en otras palabras, cajas de cristal, no es producto del simple afán de intervenir en su autonomía o en su libertad de autoorganización, al contrario, los mecanismos de transparencia y acceso a la información, vienen a inyectar una dosis de fortalecimiento, democracia interna, cultura política, etc, al sistema democrático, del cual, los partidos políticos son pilares insustituibles.

Antes de comenzar, debemos tener presente que, la información relativa a los partidos políticos, puede ser un conducto que permita fortalecer el vínculo entre los electores y los representantes, ya que, como recordamos, la democracia moderna es representativa, donde los partidos son intermediarios entre la sociedad y el gobierno, y tienen encomendadas ciertas tareas para preservar el régimen democrático. En este tenor, los representantes tienen la obligación de velar por los intereses de pueblo, como sostenía Lincoln, en su célebre definición, la democracia es “el gobierno *del* pueblo, *por* el pueblo y

para el pueblo”, sin embargo, con el desarrollo de la democracia y la complejidad de las sociedades actuales, el papel de los partidos ha cobrado un papel central en la vida del Estado, al grado de denominar a la democracia actual como una *democracia de partidos* o lo que los italianos llaman *partidocrazia*. Así, en la actualidad uno de los principales principios, sobre los que se basa la democracia, nos referimos a la *prohibición del mandato imperativo*, parece ser letra muerta y haber quedado en el olvido, por tanto, los representantes populares, lejos de responder al interés general, responden ante sus propios partidos, como señala claramente Norberto Bobbio:

Si... se asume como una de las características del poder soberano la capacidad de decidir sin vínculo de mandato, entonces en la relación de partido y los elegidos no son soberanos los diputados, sino los partidos, cuya dirección política guía, dirige y vincula al grupo parlamentario. El término “partidocracia” refleja esta situación (nos guste o no): son circunstancias en que quienes toman las decisiones no son, en última instancia, los representantes en su calidad de libres mandatarios de los electores, sino los partidos, en calidad de mandantes imperativos sobre los llamados representantes a los que proporcionan “instrucciones”²³⁵

Desde este punto de vista, los partidos son realmente auténticos poderes, que determinan o condicionan las decisiones colectivas, vinculantes para todos. Por esta situación es que, la transparencia y el acceso a la información, respecto de la vida interna de los partidos, cobran gran relevancia, puesto que, ¿De que otra manera nos podremos dar cuenta, si los partidos responden al interés general o a intereses particulares? ¿si los representantes populares responden a los intereses de la Nación o los intereses del partido al que pertenecen? La importancia de los partidos en la vida democrática del país, no se circunscribe a su participación en las elecciones, aunque estas son reflejo de su importancia, sino que va más allá, porque son piezas claves tanto en instauración como en la consolidación de los sistemas democráticos. Por esta situación, es que cada vez importa más, no sólo lo que hacen sino cómo lo hacen.

²³⁵ BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Óp.Cit. pág. 507

Ahora bien, las principales razones, por las que resulta necesario, tener conocimiento e información acerca de los partidos, son, de manera general, las siguientes:

- 1. Dotar de contenido a ciertos derechos fundamentales**
- 2. Fortalecimiento de los partidos políticos**
- 3. Combate a la Corrupción política**
- 4. Desarrollo de la cultura política democrática**

1. Respecto al primer punto, es quizás de los más importantes. La información concerniente a los partidos determina, en gran medida, la calidad del ejercicio de un derecho, es decir, nutre de contenido a ciertos derechos fundamentales, como son, el derecho de expresión, de opinión, de reunión, a la información, además de los llamados derechos político-electorales. Así por ejemplo, en el caso del derecho a la información, en su vertiente de derecho a investigar y difundir informaciones, el conocimiento sobre cierta información partidista contribuiría a la elaboración de estudios o investigaciones sobre la estructura interna de los partidos, en este sentido, José Vilas Nogueira sostiene que, existe una escasez de estudios relacionados con la organización interna de los partidos, ya que es difícil encontrar cifras correctas de afiliación, información sobre las estructuras de poder y modos internos de representación; cómo es seleccionado el liderazgo organizativo, el rol de los congresos, finanzas, etc.²³⁶

Por otra parte, por lo que hace a los derechos de participación política, es de vital importancia, para un ciudadano, contar con información que permita ejercitar de manera conciente su derecho a afiliarse a un partido, ésto quiere decir que, la persona que pretenda ser afiliado a un partido, tenga pleno conocimiento sobre la forma en que maneja su vida interna, y en caso de no estar de acuerdo, tener la libertad de crear un nuevo; la emisión del voto razonado e informado que representa el único medio para, en su caso, premiar o castigar el desempeño del partido o los representantes elegidos. En una democracia, para acceder a los puestos de elección popular es necesario participar en elecciones. La contienda electoral se caracteriza, entre otras cosas, por las emisiones de

²³⁶ Cfr. VILAS NOGUEIRA, José, *La organización de los partidos políticos (I)*, en MELLA MARQUES, Manuel (Ed.), *Curso de partidos*, AKAL, Madrid, 1997-2003, págs. 60 y 61

propuestas, plataformas, programas, promesas y discursos que realizan los candidatos partidistas que pretenden ganar un escaño o un puesto de representación popular, en este marco, las campañas electorales representan, la mayoría de las veces, el único medio para informar al electorado. Es en este escenario que, con frecuencia, se reprocha el hecho de que los partidos no informan cabalmente al electorado y se limitan a hacer propuestas vagas y carentes de contenidos. Además, es obvio que el partido no dará a conocer información sobre su desempeño que podría perjudicarlo. Un ejemplo arquetípico es la publicidad política, que lejos de distinguirse de otro tipo de publicidad, como la comercial, se asemeja en sus contenidos, si esto es así, la contienda electoral se podría equiparar a un mercado político guiado por la oferta y la demanda. Así, se presenta al candidato como si se tratase de un producto y a sus propuestas como si fueran cualidades o atributos (del producto). En este tenor, es indispensable, recordar, lo que ha dicho Giovanni Sartori. Para este politólogo, la política tiene ciertos retos, entre los cuales están, lo que él llama: *la videopolítica* y *la videodemocracia*. Sartori, parte de la idea de que el hombre se ha desarrollado, de ser un animal inteligente, lector, capaz de razonar y hacer abstracciones que van más allá de su vista (*homo sapiens*) a ser desplazado por el “*Homo videns*”, que es un hombre fabricado por la televisión, cuya mente ya no está conformada por, conceptos o elaboraciones mentales, sino por imágenes, en otras palabras el *homo videns* se restringe a ver y no a entender. Este fenómeno ocurre en la política y en las campañas electorales, puesto que, el ciudadano, o en palabras de Sartori, el “videociudadano”, que es informado por los medios de comunicación masiva, es un ciudadano mal informado, al que se le presenta información emotiva y deficiente.²³⁷ En pocas palabras, para elegir un candidato, cuentan más, el carisma, el aspecto físico, etc, con que se presenta al candidato, que la doctrina, el programa, la opción política que representa, la información que realmente le acompaña.

Si es cierto lo anterior, entonces la decisión de elegir a un candidato o partido político, es una decisión puramente emotiva y no racional. Es por esta razón, que el derecho de acceso a la información y transparencia sobre los partidos políticos, tiene la finalidad, de dotar de contenido y sustancia al derecho de participar en los asuntos políticos por medio del voto o sufragio activo, para que éste, al momento de emitirse, este debidamente informado y razonado.

²³⁷ Cfr. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, págs. 164-167.

2. Por lo que hace al segundo punto, es bien sabido que los partidos políticos, desde hace algunos años atraviesan una situación de crisis, este fenómeno no es exclusivo de México, sino de muchos países. Actualmente la crisis que atraviesan los partidos, se manifiesta en el deterioro de la confianza y el apoyo hacia estas organizaciones políticas, de hecho, de acuerdo a estudios del latinobarómetro 2007²³⁸, los partidos políticos son por mucho las instituciones que generan menos confianza en la región. En el caso de México las encuestas sobre confianza en las instituciones, demuestran que los partidos cuentan con las calificaciones más bajas, así, el ranking nacional publicado por Consulta Mitofsky en febrero del año 2008²³⁹, señala que los partidos mantienen muy baja la confianza y se colocan nuevamente en el último lugar. Ante este panorama, la solución que mejor se ha planteado es la de fortalecer a los propios partidos, creando las condiciones necesarias, que procuren el desarrollo y modernización de estos entes públicos, para que, los partidos respondan y cumplan cabalmente los fines que, constitucional y legalmente, tienen establecidos; procesen democráticamente sus decisiones y elecciones; todo ello con claridad y apertura. Es en este escenario que, siguiendo la propuesta de Fernando Sánchez, la *transparencia*, junto con la *institucionalización* y la *democratización* de los partidos, juegan un papel muy importante en el fortalecimiento de los partidos políticos.²⁴⁰ Para objeto de este trabajo nos centraremos en el tema de la transparencia, pero antes nos referiremos brevemente a los otros dos temas.

Por institucionalización, según Fernando Sánchez, debemos entender:

Los procesos propios de renovación, regeneración y creación de estructuras que dan vida propia a una organización, gracias al desarrollo de procesos internos ejecutados de forma permanente y predecible. Un partido debe considerarse institucionalizado cuando establece lealtades y alianzas con quienes se asocian con él (seguidores y, sobre todo, miembros) a

²³⁸ El documento se puede consultar en: www.latinobarometro.org

²³⁹ La encuesta se encuentra disponible en: www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/20080220_NA_ConfianzaInstituciones.pdf

²⁴⁰ Cfr. SÁNCHEZ, Fernando, *Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento*, en *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-USAID, San José, Costa Rica, 2006, págs. 49-51

través de relaciones comunes, generalmente aceptadas, de identidad valores e intereses, que van más allá de líderes o circunstancias políticas específicas²⁴¹.

La institucionalización de los partidos debe ser vista en relación a los otros dos temas, ya que, los procedimientos mediante los cuales el partido adquiere estabilidad o se logrará consolidar, pueden ir en detrimento de la democratización y la transparencia, por consiguiente, nadie asegura que las reglas adoptadas para la supervivencia del partido sean democráticas y públicas.

La democracia interna, es posiblemente, uno de los temas de mayor relevancia dentro del estudio actual de los partidos políticos. Antes de precisar que se entiende por democratización de los partidos, debemos partir de una definición o un concepto de *democracia interna*, que sirva como punto de referencia de lo que la misma debería ser. Así, para Fernando Flores Jimenez, la *democracia interna* se refiere a:

Que los partidos, los actuales soberanos del sistema democrático estén organizados y adopten sus decisiones conforme a las reglas democráticas que configuran la organización y actividad del Estado; con una finalidad última, que el derecho del ciudadano a participar libremente en la res pública no se desvirtué al integrarse a ellos. En este sentido la estructura y funcionamiento de los partidos debe plasmar los valores y mecanismos con que la constitución dota al país para hacer de él, Estado Democrático, y debe asumir las consecuencias jurídicas que tiene la atribución constitucional de la soberanía del pueblo²⁴²

Por su parte, Ignacio de Otto Pardo, refiriéndose al mandato de democracia al interior de los partidos, dice que, su finalidad es:

...que los actores principales del juego democrático estén organizados y adopten sus desiciones conforme a las reglas democráticas que configuran la organización y actividad del

²⁴¹ *Ibidem.* pág.52

²⁴² FLORES JIMÉNEZ, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de Diputados, Madrid, 1998, pág.26

Estado y que el derecho del ciudadano a participar libremente no se desvirtúe cuando se adopte la forma más eficaz de participación, la integración en un partido político.²⁴³

En este orden de ideas, debemos entender por democratización interna de los partidos políticos, *al conjunto de normas y en su caso medidas políticas que tienen como objeto y finalidad garantizar que al interior de los partidos se garanticen los derechos fundamentales de sus miembros; una organización y procedimientos basados en principios democráticos, entre los cuales está el principio de transparencia; que las decisiones se adopten, tomando en cuenta la voluntad expresada por la mayoría de los miembros.* Estas son, de manera general, algunas de las condiciones que se plantean para promover la democratización de los partidos.

Por lo que hace a la transparencia en los partidos, ésta se relaciona con la idea de hacer del conocimiento público, tanto el aspecto financiero del partido, como su organización, procedimientos de selección de dirigentes y candidatos, toma de decisiones, etc. con la finalidad de que los partidos conduzcan su accionar y funcionamiento diario con claridad y probidad. Así, el principio de transparencia abarca tanto los procesos de institucionalización, como los de democratización, ya que solamente cuando, estos últimos, se desarrollen claramente y ante los ojos de la ciudadanía, se podrá saber si realmente están funcionando correctamente. El tema de la transparencia requiere de acciones al menos en dos niveles, *el externo y el interno.* Respecto al externo, se refiere a las medidas que le son impuestas por otro órgano del Estado, nos referimos al poder legislativo, donde los propios partidos tienen en última instancia la facultad de legislar en la materia. A nivel Interno, encontramos las medidas que el propio partido toma, para fomentar la transparencia, ya sea, mediante reglamentos, a nivel estatutario, acuerdos, códigos de ética, etc. o mediante la adopción de una política que tenga como finalidad la infusión de valores, entre los cuales podemos considerar al principio de transparencia.

3. Respecto al tercer punto, la transparencia y el acceso a la información pública se han planteado como herramientas para combatir la corrupción dentro de los partidos políticos. Antes de continuar, de manera muy general, expondremos algunos elementos del fenómeno de la corrupción, que en sí es un tema muy complejo y extenso, que necesitaría

²⁴³ OTTO PARDO, Ignacio De, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 61

una reflexión más amplia, y este no es el lugar para hacerlo. De acuerdo con Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos la *corrupción* se define como: “La violación a un deber posicional, contenido en el sistema normativo, para la obtención de un beneficio extraposicional, no inherente al cargo o función... el beneficio obtenido puede ser de diversa naturaleza, personal o indirecto, económico, profesional, político, sexual, etc.”²⁴⁴

De acuerdo con esta definición podemos entender que, la corrupción es la violación a un deber contenido en un sistema normativo, así, se pueden violar reglas o violar principios, estos últimos enuncian un valor, al respecto Rodolfo Vázquez, menciona que: “es de suma importancia para entender el fenómeno de la corrupción que se vea la diferencia entre violación de un sistema de reglas vigentes y la violación de un sistema de reglas morales con pretensiones universales. Este último funcionaría como un sistema normativo crítico y justificante del sistema de reglas vigentes.”²⁴⁵ En este sentido, la corrupción, no puede ser entendida solamente como una mera violación a la ley, sino que también contiene una dimensión ética y moral, de otra manera, la corrupción puede llegar a ser parte del propio sistema jurídico vigente, diseñado por corruptos.

Ahora bien, debemos tener presente que, el fenómeno de la corrupción, no se presenta exclusivamente en determinados sectores o clases sociales, al contrario, puede presentarse en cualquier ámbito de la vida social: político, religioso, jurídico, universitario, deportivo, laboral, etc. Además, puede adquirir ciertas formas. En este sentido el World Bank, señala que existen tres principales tipos de corrupción: a) el desvío de recursos, a cargo de funcionarios públicos, para su beneficio directo o el de familiares y amigos; b) corrupción administrativa, relacionada con la distorsión de la legislación o ejecución de trámites, en favor de otros, a cambio de pagos o incentivo; y c) la “captura del Estado”, que significa, a grandes rasgos, utilizar al Estado y sus instituciones a favor de intereses particulares.²⁴⁶ Aparte de de los tipos de corrupción antes señalados, generalmente se habla de otros dos tipos: el soborno y el cohecho.

Por otra parte, Jorge Malem Seña, al mencionar algunas de las características de la corrupción, señala que: “los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al

²⁴⁴ CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS, María, *Estado de derecho y corrupción*, Porrúa-UNAM, México, 2005, pag. 63

²⁴⁵ VÁZQUEZ, Rodolfo, *Corrupción y Estado Democrático de Derecho*, en revista Nexos, núm. 323, México, noviembre de 2004

²⁴⁶ Cfr. WORLD BANK, *Anticorruption in transition: a contribution to the policy debate*, World Bank-International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C. 2000, págs. 1-14

menos en un marco de discreción.”²⁴⁷ En este sentido, resulta lógico que los actos de corrupción se lleven a cabo en un marco de secreto o discreción, ya que de otra manera, talvez nunca podrían realizarse, es por esta situación que, los corruptos desean mantener sus actividades en la clandestinidad e ilegalidad, con la finalidad de no ser descubiertos, como dice Francisco Laporta: “la oscuridad no solo genera corrupción, sino que alimenta la posibilidad de manipular, corruptamente, o de inventar, mentirosamente, la corrupción misma”.²⁴⁸ Mantener el sistema de reglas vigentes sin modificaciones, significa, seguir actuando aprovechandose de las ambigüedades o contradicciones del propio sistema.

En este tenor, los partidos políticos no estan excentos de la corrupción, de hecho, el informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2007²⁴⁹ señala que los partidos políticos son percibidos por la gente como las instituciones más infectadas por la corrupción. Así, la crisis de credibilidad que atraviesan los partidos incluye la idea de que estas instituciones son corruptas. En México los recientes hechos de corrupción, los llamados “videoescándalos” del PRD, el “pemexgate” del PRI, el caso “amigos de fox” del PAN, entre otros, han demostrado que los partidos son, en gran medida, promotores de la corrupción política. Sin duda, los casos del PRI y el PAN son muestra de que los ejercicios de transparencia, en sus egresos e ingresos, son eficaces para la rendición de cuentas, sin embargo, los actos de corrupción no siempre salen a la luz pública, ya que, una característica natural de los mismos es el secreto. Aunado a esto, podríamos agregar que, los partidos son considerados asociaciones que se guían de acuerdo a la voluntad de una élite o un grupo oligárquico, que controla las decisiones más importantes del partido, por lo que, la corrupción tiende a florecer más en estos contextos, como lo sostiene Robert Klitgaard, en su ecuación básica de la corrupción:

Corrupción = monopolio de la desición pública + (más) discrecionalidad de la desición – (menos) rendición de cuentas²⁵⁰

²⁴⁷ MALEM SEÑA, Jorge, *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Gedisa, Barcelona, 2000, pág. 28

²⁴⁸ LAPORTA, Francisco, *La corrupción política: introducción general*, en LAPORTA, Francisco y ÁLVARES, Silvina (Coordinadores), *La corrupción política*, Alianza editorial, Madrid, 1997, pág. 32

²⁴⁹ El informe puede consultarse en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007

²⁵⁰ KLITGAARD, Robert, *Controlando la corrupción*, citado por CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS, María, *Estado de derecho y corrupción*, *Óp. Cit.*, pág. 58

Por estas razones, es necesario que la vida de los partidos, administrativa y política sea pública, en este sentido la transparencia y el acceso a la información podrían ser las herramientas idóneas, pero no las únicas, para combatir ese virus llamado corrupción, que ha infectado gravemente a los partidos políticos. Al respecto, algunos estudiosos del tema, han propuesto mecanismos de transparencia e información, como soluciones al fenómeno de la corrupción, a continuación citamos algunos.

Francisco Laporta, propone tres tipos de medidas para combatir la corrupción: las primeras se refieren a que, en el proceso de toma de decisiones, las mismas, no tiendan a concentrarse en una o unas cuantas personas; las segundas se refieren a medidas que reduzcan la discrecionalidad de los responsables públicos; las terceras se refieren a la transparencia y a la información, con el fin de hacer públicas las irregularidades²⁵¹.

Por su parte Ernesto Garzón Valdés, propone una lista de soluciones, entre ellas, se encuentra la de “asegurar la vigencia del principio de publicidad, no sólo de las decisiones, sino del procedimiento por el que se llega a ellas”²⁵²

Dicho todo lo anterior, no quiere decir que, en los sistemas democráticos sean más frecuentes los actos de corrupción, al contrario como señalan Lorenzo Córdova y Ciro Murayama:

No es casual que sea en las democracias donde se documente, con mayor precisión, eventos políticos asociados con la corrupción y que, incluso, se llegue a asociar democracia con corrupción...la democracia es el sistema en el que, así resulte paradójico a primera vista, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción política pueden desplegarse de mejor manera, precisamente por el carácter de publicidad a la toma de las decisiones colectivas y que le es consustancial.²⁵³

Que en una democracia los actos de corrupción sean más visibles, es precisamente porque el poder político se encuentra dividido, controlado, transparente, etc. a diferencia

²⁵¹ Cfr. LAPORTA, Francisco, *La corrupción política: introducción general*, en LAPORTA, Francisco y ÁLVARES, Silvina (Coordinadores), *Op.Cit.*, págs. 31-32

²⁵² GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Calamidades*, Gedisa, Barcelona, 2004, págs. 216 y ss.

²⁵³ CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Transparencia y partidos. Los casos de pemexgate y amigos de fox*, *Óp. Cit.* pág. 264

de lo que ocurre con aquellos sistemas donde el poder esta concentrado en una o en pocas manos, al respecto es oportuno recordar la célebre frase acuñada por Lord Acton en el siglo XIX, “the power corrupts, and the absolute power corrupts absolutely” (el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente).

4. Por lo que respecta al último punto, tenemos que tomar en cuenta los puntos anteriores y debemos partir de la siguiente premisa, la transparencia en los asuntos públicos promueve la existencia de una sociedad mejor informada y más vinculada con el accionar de las autoridades, además tiene la finalidad de contribuir a la formación de una cultura de la transparencia. Hechas estas consideraciones, nos referiremos a la transparencia, como un instrumento que contribuye al desarrollo de la *cultura política democrática*.

Antes de continuar, debemos entender por cultura política, siguiendo a Dieter Nohlen: “a la red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidos por una sociedad, o sea, una mentalidad que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos.”²⁵⁴ Así, podemos inferir, que la cultura política esta constituida por un conjunto de valores, concepciones, ideas, actitudes, que orientan la percepción del pueblo, respecto del poder político y sus operadores. Así, podemos encontrar una cultura política diversa para cada colectividad, pues, el contexto en el que se desarrolla depende de las percepciones que el pueblo tenga sobre sus políticos.

Entonces, podemos calificar a la cultura política democrática como un conjunto de comportamientos, ideas, prácticas, valores que, difunden y reproducen los principios sobre los que se fundamenta el sistema democrático, pluralidad, publicidad, tolerancia, libertad, igualdad, etc.

De acuerdo con Dieter Nohlen, los elementos de cultura política propicios para la democracia, son:

²⁵⁴ NOHLEN, Dieter, *Instituciones y cultura política*, en CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coordinadores), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, UNAM-IIJ-IDEA, México, 2007, pág. 6

1. **La confianza.** Tanto en las reglas, en las instituciones, líderes, como entre los miembros de la sociedad. Como apuntamos, en los puntos anteriores, los partidos políticos son las instituciones que gozan de menos confianza entre los ciudadanos.
2. **Lucha contra prácticas públicas que promueven la desconfianza y su reducción.** La principal fuente de desconfianza es la corrupción, pues, propicia alejamiento, cansancio y antipatía con la política. En este aspecto, los partidos políticos, casualmente, también son vistos como las instituciones más corruptas.
3. **La tolerancia.** En este sentido, la tolerancia debe ser vista, no sólo como un valor propicio para la democracia, sino como una condición *sine qua non* de la misma pues es la esencia del pluralismo. La tolerancia promueve el respeto a ideologías, opiniones, convicciones, etc. divergentes
4. **Capacidad de la elite política para formar compromisos y lograr consensos.** Se trata de que, en la toma de desiciones colectivas se busque la convergencia de las diferentes posturas, en un marco de racionalidad en el discurso político, sin llegar a la polarización y el conflicto²⁵⁵

De acuerdo a lo anterior, y a lo apuntado líneas atrás, la transparencia, vista como una herramienta que permite el fortalecimiento de los partidos políticos y el combate a la corrupción en los mismos, también puede ayudar al desarrollo de la cultura política democrática, basada en la confianza, y con ello, a la consolidación del sistema democrático. En este sentido, la información y el conocimiento, promoverá una concepción hacia los partidos políticos más razonada y documentada. Al respecto, Jacqueline Peschard, al referirse a la cultura política, distingue entre tres tipos de orientaciones que se pueden tener hacia los objetos políticos (órganos que componen el sistema político y uno mismo en cuanto actor político básico):

- 1) **la cognoscitiva**, que se refiere a la información y el conocimiento que se tiene sobre el sistema político en su conjunto y sobre sus roles y sus actores en particular;
- 2) **la afectiva**, que se refiere a los sentimientos que se tienen respecto del sistema político y que pueden ser de apego o de rechazo; y

²⁵⁵ *Ibidem.* pág. 9-12

3) la **evaluativa**, que se refiere a los juicios y opiniones que la población tiene acerca del sistema político.²⁵⁶

Siguiendo con la misma autora, nos dice que:

Una cultura política será más o menos democrática en la medida en que los componentes cognoscitivos vayan sacando ventaja a los evaluativos y sobre todo a los afectivos. Así, en una sociedad democrática, las orientaciones y actitudes de la población hacia la política van dependiendo más del conocimiento que se adquiere sobre problemas y fenómenos políticos que de percepciones más o menos espontáneas, que se tienen a partir de impresiones y no de información sobre los mismos.²⁵⁷

Dicho lo anterior, se puede afirmar, una vez más que, la información sobre los *objetos políticos*, entre los cuales figuran los partidos políticos, es realmente importante, ya sea, como medio para el control de la vida política o como elemento cognoscitivo que permite crear un concepción más propicia para la cultura política democrática.

En resumen, los cuatro temas señalados, constituyen el núcleo de razones, por las que, los principios y reglas que se establecen en la Constitución deberían regir el acceso y transparencia de la información de los partidos políticos. Además, debemos tener presente que, las normas en materia de transparencia y acceso a la información, no suponen cambios o soluciones inmediatas ni permanentes a los problemas de confianza que se generan por la falta de democracia interna y corrupción al interior de los partidos políticos, sin embargo, ello no significa que debamos aceptar que sus prácticas sigan desplegándose en la oscuridad y el secreto, como lo señala Francisco Laporta: “nadie niega que la enfermedad es algo que se da y se dará, en un grado u otro, en todas las

²⁵⁶ PESCHARD, Jaqueline, *La cultura política democrática*, cuadernos de divulgación democrática, núm. 2, IFE, México, 2001, pág. 20

²⁵⁷ *Ídem*

sociedades; pero a nadie se le ha ocurrido tampoco pensar que esto sea un argumento para que debamos aceptarla o dejar de luchar contra ella”.²⁵⁸

En este sentido, la transparencia no debería ser vista, por los partidos, simplemente, como una obligación de poner información a la vista de público para su escrutinio, sino como una herramienta que, además, los fortalecería como asociación, en otras palabras, la transparencia va más allá del acceso a la información para considerarse como un valor dentro de los partidos.

Si tomamos en cuenta que, el derecho de acceso a la información, en materia de partidos políticos, es todavía incompleto, la transparencia como valor interno, lo es mucho más. Como hemos apuntado, la reforma constitucional del 2007 en materia de transparencia y acceso a la información, significó un gran avance, además, en los últimos años la regulación en dicha materia se ha venido configurando principalmente para los órganos del Estado, donde los partidos actúan y tienen gran injerencia, sin embargo, no podemos decir lo mismo de la transparencia y el acceso a la información al interior de los partidos. Los partidos políticos se han jactado de aprobar leyes, en materia de transparencia, de manera unánime, no obstante, para ellos mismos, el tema no ha tenido la misma suerte, no ha existido el consenso ni el compromiso para hacer de estas organizaciones verdaderas cajas de cristal. Los partidos deberían estar comprometidos con la transparencia y el acceso a la información, no sólo en su ámbito externo, sino en el interno, como reza el famoso dicho: “el buen juez por su casa empieza.”

En relación con el compromiso de los partidos políticos nacionales con la transparencia y el acceso a la información, es importante hacer algunos señalamientos. Algunos partidos han suscrito convenios de colaboración con el IFE²⁵⁹, elaborado reglamentos internos en materia de transparencia y acceso a la información o en su caso señalan en su estatutos el derecho que tienen sus miembros o en su caso, cualquier ciudadano, a acceder a la información. En dichos convenios las dos partes acuerdan, entre otras cosas, apoyo para gestionar las solicitudes de información, realización de eventos para difundir la cultura de transparencia, asesoría y capacitación técnica, coadyuvar en la implementación de medios electrónicos, etc. Por su parte el partido suscribe una serie de compromisos y

²⁵⁸ LAPORTA, Francisco, *La corrupción política: introducción general*, en LAPORTA, Francisco y ÁLVARES, Silvina (Coordinadores), *La corrupción política, Op. Cit.*, pág. 19

²⁵⁹ Los convenios pueden consultarse en la página electrónica: www.ife.org.mx

obligaciones, como: poner a disposición del público información relativa a su desempeño interno, los índices de los expedientes reservados, turnar al IFE las solicitudes de información que reciban directamente, crear un Enlace de Transparencia u oficina que se encargue de desahogar las solicitudes de información que le remite el IFE, establecer una política de archivos, promover y difundir entre su militancia el derecho de acceso a la información y la cultura de transparencia. Por otra parte, el partido político ha emitido algún reglamento interno sobre transparencia, en el que señala, dicho de manera general, los principios que rigen en esta materia, las obligaciones de transparencia, la información que se considera clasificada como reservada o confidencial, el mecanismo y procedimiento para gestionar la solicitud de información. En cuanto al derecho de acceso a la información establecido estatutariamente, algunos partidos lo reservan para sus miembros, mientras que otros lo contemplan para cualquier persona, además, algunos hacen mención a que tendrán derecho a acceder a toda la información, siempre y cuando no este clasificada, mientras que otros, simplemente contemplan que, los miembros tendrán derecho a recibir la información que el partido les proporcione, y en algunos casos la normativa interna no establece un derecho de acceso a la información. A continuación, mostramos un cuadro que señala, el trato que cada partido político nacional le ha dado a los temas antes mencionados.

PARTIDO	Reglamento interno sobre transparencia	Convenio de transparencia	Derecho de acceso a la información a nivel estatutario
Alternativa Social Democrática	NO	SI	Artículo 7.- (...) X.- Acceder a la información inherente al Partido, sin más límite que lo que se establece en el presente estatuto.
Partido Acción Nacional	NO	NO	Artículo 10.- (...) d. Recibir la información, formación y capacitación necesaria para el cumplimiento de sus deberes como militantes
Partido Revolucionario Institucional	NO	NO	NO

Partido de la Revolución Democrática	SI	NO	Artículo 4º.- (...) d. 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;
Partido del Trabajo	NO	NO	Artículo 15.- (...) e). Ser informado de las actividades del Partido del Trabajo en todas sus instancias y regiones, a excepción de los problemas que por su propia naturaleza delicada deben tratarse con reserva y discreción.
Partido Verde Ecologista de México	NO	NO	Artículo 7.- (...) X.- Acceder a la información inherente al Partido, sin más límite que lo que se establece en el presente estatuto.
Partido Convergencia	NO	SI	Artículo 8º.- (...) 1. Ser informado sobre la vida interna del partido, los debates y las discusiones que se produzcan en el seno de los órganos dirigentes
Nueva Alianza	NO	NO	NO

Fuente: elaboración propia.

Como podemos observar, en el cuadro anterior, la mayoría de los partidos políticos nacionales, no han hecho un esfuerzo por llevar la transparencia y el acceso a la información a su vida interna, solamente dos partidos han firmado un convenio de colaboración con el IFE, y sólo uno a emitido un reglamento en la materia.

El panorama actual, nos demuestra que los partidos políticos mexicanos, están lejos de ser partidos claros y abiertos al escrutinio público, al contrario se han cerrado y ellos mismos se han encargado de obstaculizar el ejercicio de un derecho fundamental. Ni a nivel constitucional, legal o en su normativa interna, han demostrado un compromiso total con la transparencia. Cabe recordar que, los partidos políticos tienen un papel

fundamental en los procesos de transición y consolidación democrática, y mientras ellos sigan renuentes a adherirse, en su vida interna, a los principios del Estado Constitucional Democrático, difícilmente se podrá superar la crisis de legitimidad por la que atraviesan y con ello, la credibilidad en el propio régimen democrático.

En este orden de ideas, los partidos políticos, que de verdad tengan la intención de superar la crisis de legitimidad, entre otras medidas, deberán adoptar medidas, a nivel interno, relativas a la transparencia, además de recoger o encuadrar su normativa interna con la Constitución, adoptar políticas o estrategias encaminadas a crear una *cultura de transparencia*, y una confianza más sólida, entre sus propios miembros y con la población. Si entendemos que, los partidos políticos son los principales formadores ideológicos, de los que posteriormente serán candidatos, o en su caso, representantes populares, entonces, es necesario que desde el propio partido, se promueva el valor de la transparencia, como un hábito y no como una obligación. Dicha política o medida, para inyectar una cultura de transparencia, dentro de los partidos, tendrá como objetivos, mejorar la confianza y percepción de la sociedad hacia este tipo de asociaciones, y con ello, la obtención de votos, combatir la corrupción y mejorar la calidad de los miembros del partido.

El eje fundamental, sobre el que se construiría la política, o mejor dicho, un elemento fundamental propicio para la cultura de transparencia, es el *principio de publicidad o de máxima publicidad*, establecido constitucionalmente, entendido tanto, en el sentido planteado por Kant, que implica que lo que no se puede decir en público es injusto, así como en el sentido de que toda la información en posesión de los partidos es pública, y sólo puede ser clasificada si se justifica con argumentos sólidos, y en todo caso, asunto por asunto. En este sentido, el principio de publicidad debería ser compartido y defendido por los miembros del partido, al respecto es importante señalar lo que dice Gustavo Zagrebelsky, acerca de los principios:

...a los principios... “se presta adhesión” y, por ello, es importante comprender el mundo de los valores... nos proporcionan criterios para *tomar posición* ante situaciones concretas... nos

generan actitudes favorables o contrarias de adhesión y apoyo o de disenso y repulsa hacia todo lo que puede estar implicado en su salvaguarda en cada caso concreto.²⁶⁰

Para tomar en serio, la transparencia y el acceso a la información al interior de los partidos, se necesita, partir de la idea de que, todo lo concerniente a los partidos políticos es público, y excepcionalmente reservado, ya que de lo contrario las decisiones, acciones, procedimientos, informaciones, etc, que no justifiquen el daño de su divulgación, o que realicen en la oscuridad o en secreto, podrían ser tachados de injustos y violatorios de derechos fundamentales. Además del principio de publicidad, *la responsabilidad*, entendida, tanto como rendición de cuentas, como responsabilidad ética, sería un pilar fundamental, por tanto, los miembros no sólo han de justificar su acciones, sino que deben responder por los efectos que provocaron, ya que las acciones de un miembro, que sean poco éticas o corruptas, pueden empañar la reputación de todo el partido.

Inculcar entre los dirigentes, miembros y afiliados una cultura de transparencia, basada en los dos elementos, antes apuntados, no es un tarea fácil, al contrario, requiere de recursos y herramientas, que al final del día, terminarán por modificar todo el aspecto organizacional de los partidos, desde la producción, manejo y distribución de la información, hasta la creación de verdaderos archivos, medios electronicos sofisticados, etc.

En resumen, la importancia de la publicidad de la vida interna de los partidos políticos es importante y relevante, tanto para ellos mismos, en cuanto juega un papel muy importante para su fortalecimiento, como para la sociedad, ya que, en cierta medida, significa ir recuperando la confianza que se ha perdido, y todavía es más importante, para la consolidación del sistema democrático. En este orden de ideas, para superar el creciente descrédito de los partidos ante la opinión pública y la opinión del público es necesario impulsar la transparencia en los partidos, para que pueda servir como un medio que introduzca cambios organizativos orientados a una mayor apertura informativa. De este modo, los mecanismos de transparencia y acceso a la información sirven para que los partidos ya existentes modifiquen sus estructuras oligárquicas, así como para que los nuevos partidos los incorporen como una manera de combatir la política tradicional.

²⁶⁰ ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, Trotta, 7ª ed., Madrid, 2007, pág. 110

Antes de abordar los siguientes temas, debemos tener presente que, los partidos, por el papel tan importante que tienen en la vida del Estado, tienen que sujetar su vida interna a los principios del Estado Constitucional Democrático, es decir, los partidos como instituciones centrales del sistema político, deben reflejar y ser ejemplo, en su actuar interno, de los principios y reglas que rigen al sistema democrático, como lo apunta claramente Leonel Castillo: “si los partidos son componentes esenciales del sistema político mexicano, deben tener características similares al Estado democrático, el cual los comprende de manera total, por que de otro modo, no serían compatibles y, consecuentemente, no podrían coexistir.”²⁶¹ En este mismo sentido Flavia Freidemberg y Manuel Alcántara nos dicen que debemos entender a los partidos como un sistema en sí mismos que cuentan con sus propias reglas, que eligen a sus representantes y dirigentes con un sistema electoral propio, que cuentan con sus propios poderes de toma de decisiones.²⁶² En otras palabras, los partidos son considerados como un Estado en pequeño, con las particularidades propias de su naturaleza, por lo que deben reflejar en su interior las características de un Estado Democrático.

Como apuntamos, en el capítulo I de este trabajo, la noción de democracia debe ser entendida, en primer lugar como un conjunto de reglas “universal procedimentales” que nos dicen el “quién y el cómo” se adoptan las desiciones colectivas y por otra parte “el qué” de las decisiones, es decir, su contenido o significado, lo que supone un respeto irrestricto de los derechos fundamentales. Esta tendencia a fortalecer y dotar de garantías idóneas a los derechos fundamentales se inscribe en lo que Luigi Ferrajoli denomina constitucionalismo garantista. Para este jurista italiano, el paradigma de la democracia constitucional, es un sistema embrionario que puede y debe ser extendido en algunas direcciones, en primer lugar y ante todo para garantizar los derechos de libertad y también los derechos sociales, en segundo lugar, para garantizar dichos derechos frente a todos los poderes, no sólo públicos, sino privados, no sólo del Estado sino del Mercado²⁶³. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, entre los cuales podemos encontrar al derecho de acceso a la información pública y a los derechos político-electorales, deben

²⁶¹ CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, en *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, Óp. Cit. pág. 74

²⁶² ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia, *Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina*, en ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (coordinadores), *Partidos políticos de América Latina*, FCE-IFE, México, 2003, pág. 15

²⁶³ Cfr. FERRAJOLI, Luigi, *Juspositivismo crítico y democracia constitucional*, en *Isonomía. Revista e teoría y filosofía del derecho*, ITAM, núm. 16, abril 2002, págs.16 y 17

ser garantizados frente aquellos poderes que pudieran vulnerar o rentringir su ejercicio, sin duda, uno de esos poderes son los partidos políticos. En esta lógica, Ernesto Garzón Valdés señala que: “todas las acciones de los poderosos (públicos y privados) que no soportan salir a la luz constituyen una amenaza potencial para los derechos fundamentales de los individuos y de la democracia.”²⁶⁴

Ahora bien, de acuerdo a lo que hemos venido señalando, la transparencia y el acceso a la información, cobran gran relevancia, no sólo como mecanismos para vigilar las finanzas de los partidos y su posible desvío hacia prácticas corruptas, sino que se extienden en otras direcciones, principalmente en aquellas relaciones con su democracia interna, es decir, la transparencia y el acceso a la información sirven como herramientas que nos permiten saber que tan democrático es un partido en su interior. Esta esfera es para nosotros imprescindible, en la medida que la confianza en los partidos, cruza principalmente por esta línea, además, sin partidos transparentes, incluyentes y responsables ante la sociedad, la distancia entre partidos y ciudadanos se incrementa.

Dicho lo anterior, en los siguientes apartados, centraremos nuestra atención en algunos temas, que consideramos prioritarios, para transparentar la vida interna de los partidos políticos.

4.2.2. Transparencia y acceso a la información en los procesos de toma de decisiones partidistas.

Los partidos como cualquier grupo social, especialmente los numerosos, tienen la necesidad de tomar decisiones obligatorias para todo el grupo, la imposibilidad para que todos los miembros participen en la adopción de decisiones colectivas hace necesario que existan representantes que las tomen a nombre y por cuenta de aquellos. Partiendo de esta idea, los partidos políticos, necesitan de órganos de representación facultados para la toma de decisiones. Un problema que ha aquejado a los partidos políticos, es precisamente, la falta de confianza en sus órganos de dirección. Es en este contexto que

²⁶⁴ GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, cuadernos de transparencia, núm. 6, IFAI, México, 2006. Pág.7

existe la creencia, casi generalizada, de que estos órganos son verdaderas oligarquías donde se concentra el poder real de la toma de decisiones colectivas, sin tomar en consideración la voluntad de todos los miembros y afiliados del partido. Un partido que se ostente como democrático, tiene que reflejar lo más fielmente posible la voluntad de la mayoría de sus miembros, es por esta razón que en primer lugar los órganos deben estar conformados de tal suerte que canalicen el interés general. Hasta aquí la cuestión a resolver es, ¿Cómo saber si las decisiones fueron adoptadas siguiendo las reglas del juego democrático? ¿Por qué se adoptan esas decisiones y no otras? Es importante señalar que la transparencia y el acceso a la información, no tienen como objetivo diseñar los mecanismos que aseguren el pleno funcionamiento democrático en los procesos decisionales, sino garantizar que dichos procesos se lleven en un marco visible.

Ahora bien, el COFIPE, señala en el artículo 44, base primera, claramente que:

No será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos...²⁶⁵

Como podemos observar, la información concerniente a los procedimientos deliberativos, es información que se considera indisponible al conocimiento público. La tendencia ha sido excluir este tipo de información argumentando que se resta eficiencia al proceso de toma de decisiones, que la información que se genera en dicho procedimiento puede causar una difusión de opiniones, que más que informar, podrían causar confusiones, sin embargo, una vez que se adopta la decisión, la misma, debe estar plenamente documentada y los ciudadanos tienen el derecho de conocerla. En este orden de ideas, podemos decir que el proceso que se desarrolla para llegar a la decisión final, es igual de importante que la decisión misma, por tanto, tener pleno conocimiento de las razones que la motivaron, y no a otras, es una forma de conocer los intereses que la misma persigue, además, es relevante saber que asuntos serán tratados o discutidos y el orden que guardan, así como las personas que proponen la agenda del debate. Es importante señalar que las decisiones a las que nos referimos, no son sólo las que culminan con la creación de los documentos básicos, sino aquellas concernientes al manejo de recursos, la administración del partido, las negociaciones electorales, etc.

²⁶⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.* pág. 36

En una democracia, la deliberación tiene un papel importante, así, debemos entender que en una forma de gobierno democrática las decisiones se someten al debate y al análisis colectivo, es decir, las ideas o las diferentes posturas sobre los asuntos públicos se confrontan y se discuten con el fin de lograr un consenso, que se ve reflejado en la decisión que se adopta. Según Michelangelo Bovero, debemos entender por deliberación a: “la discusión que debe preceder a todas y cada una de las decisiones colectivas.”²⁶⁶ El proceso de deliberación supone, entre otras cosas, que los llamados a decidir, cuenten con la misma oportunidad de expresar sus puntos de vista y argumentos sobre el tema, es decir, que cada participante tenga la oportunidad de ser escuchado, de opinar, de criticar o persuadir por medio de las razones que respaldan su propuesta. De acuerdo con Bovero:

Una decisión democrática, si pretende serlo, no puede dejar de estar precedida por una discusión deliberativa, es decir, por aquella que he llamado propiamente “deliberación” pública y transparente... Sólo mediante la discusión pública, las opiniones y las preferencias individuales dejan de ser o pueden dejar de ser simples ideosincracias privadas²⁶⁷.

En este orden de ideas, una característica de los procesos deliberativos, es precisamente su carácter público e inclusivo, ya que de otra manera, se corre el riesgo de convertirse en un proceso cerrado donde las razones que anteceden la decisión pueden estar lejos de la crítica, el disenso y la supervisión, y cada vez más cerca del autoritarismo y la corrupción. Como lo señala Francisco Laporta: “La transparencia y la publicidad del proceso decisorio ahuyentan así tanto la corrupción como la invención de la corrupción, y son los atributos básicos de una sociedad abierta, es decir, liberal y democrática frente a una sociedad “cerrada”, es decir, autoritaria”.²⁶⁸

Ahora bien, los partidos deben contar con órganos deliberativos, integrados por el mayor número posible de miembros, representantes o delegados, con la finalidad de que la

²⁶⁶ BOVERO, Michelangelo, “prefacio”, *Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución*, en SALAZAR, Pedro. *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, *Óp. Cit.*, pág. 28

²⁶⁷ *Ibidem*. pág. 29

²⁶⁸ LAPORTA, Francisco, *La corrupción política: introducción general*, en LAPORTA, Francisco y ÁLVAREZ, Silvina (Coordinadores), *Op.Cit.* , pág.32

mayoría participe en la toma de decisiones colectivas. Así, quienes son llamados a tomar decisiones deben entender que lo hacen representando intereses generales y no particulares, por esta razón, la publicidad en el proceso de adopción de las mismas constituye una condición consustancial a la propia representación, la cual como recordamos no puede existir en la obscuridad. En esta lógica, los que deciden deben estar al tanto de lo que se discute, es decir, deben ser miembros activos e informados de los asuntos que se van a deliberar. Al respecto, José Ignacio Navarro Méndez al referirse al derecho de obtener información acerca del partido, señala claramente que:

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 en el 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 unos ejemplos.²⁶⁹

En este sentido, debemos concebir al acceso a la información y transparencia, como herramientas que nos permiten conocer y tener acceso, no sólo a los documentos y archivos donde se plasma la decisión, sino a las propias razones o argumentos que tienen que ver con el por qué de dicha decisión. Dicho lo anterior, los procesos deliberativos de los partidos políticos deben ser considerados públicos, una vez hecha esta precisión, existe la obligación de documentar, archivar o realizar las versiones estenográficas de los procesos deliberativos que estarán abiertas al público y los miembros del partido, relativos a todos los procesos donde se decida, incluso aquellos donde se discuten temas financieros, estrategias electorales, etc. Los mecanismos de transparencia y acceso a la información, en este sentido, se relacionan no sólo con el dinero sino con la misma democracia interna y la calidad de la competencia electoral.

²⁶⁹ NAVARRO, MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Óp. Cit., pág. 89

4.2.3. Transparencia y acceso a la información de los procesos internos de selección de candidatos y dirigentes.

El tema referente a la selección de candidatos y dirigentes es quizás uno de los aspectos más importantes y a la vez más endebles de la vida interna de los partidos políticos. Acceder a un puesto de representación en los órganos directivos o a una candidatura para acceder a un puesto de representación popular, requiere procedimientos que reflejen la máxima participación de los militantes, afiliados y miembros en la designación de los mismos, sin embargo, existe la creencia de que el peso de la élite del partido influye de tal manera, que el acceso a dichos puestos, es simplemente por la voluntad de uno o unos cuantos líderes y no de todos los miembros del partido, por tanto, el poder que detentan las élites partidistas permite configurar un escenario donde los candidatos y dirigentes son elegidos por su afinidad con las cúpulas o por ser más sumisos a la voluntad de las mismas, dando lugar a una clase política endogámica que tiende a perpetuarse.

Un aspecto relevante a la hora de abordar el tema de la democracia interna de los partidos políticos, es precisamente que los procedimientos de selección de candidatos y dirigentes esten basados en la máxima participación y reflejen la voluntad de todos los miembros del partido. La selección de dirigentes y candidatos se debe entender como un asunto interno de los partidos, por lo que, son los propios partidos los que definen, en sus estatutos o reglamentos, los requisitos y procedimientos a que deben ceñirse. Lo anterior no quiere decir que los partidos actúen a su libre albedrío, sino que deben sujetar su normativa interna a los principios democráticos y al respeto de los derechos fundamentales.

Aquí, el problema se identifica con la claridad en que se desenvuelven los procedimientos internos de selección, si realmente se eligieron democráticamente a quienes dirigen y a quienes representan a todos los miembros del partido o si la selección fue obra de una voluntad arbitraria. En la solución de estos problemas el acceso a la información y la transparencia juegan un papel relevante, ya que solamente poniendo al escrutinio del público los documentos, informes, archivos, etc. que se generan durante las contiendas electorales internas, es como la ciudadanía y los miembros del partido puede darse cuenta si los partidos responden a las reglas del juego democrático o si al contrario, la

selección responde las relaciones clientelares, la voluntad de los dirigentes, a vínculos personales, presiones de grupos políticos o en su caso por motivos estratégicos.

Por otra parte, el COFIPE, señala en el artículo 42, inciso h), que es pública, la información relativa a las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular.

Es claro que esta disposición es muy limitada ya que, un proceso de selección no se agota con la simple divulgación pública de las convocatorias sino que va más allá. La simple puesta al público, de información relativa al puesto por el que se va a contender, el procedimiento que se va a seguir en la elección, el calendario electoral, etc, no nos dice nada sobre la elección misma, ni sobre las razones que motivaron la propia convocatoria.

Así, la cuestión sobre la transparencia en los procedimientos internos de selección de candidatos y dirigentes, tiene como propósito, en principio, saber si los procedimientos se sujetan a las reglas formales contenidas en su normativa interna, la legislación electoral y a la Constitución, es decir, la transparencia y el acceso a la información en los procesos internos para seleccionar candidatos y dirigentes son herramientas que permite corroborar que dichos procedimientos se lleven de acuerdo a las reglas del juego democrático.

De esta manera podemos señalar que, los informes relativos a los procedimientos internos deben ser públicos, además de otro tipo de información que tienen que ver con: cómo se decide el método o el procedimiento de elección (generalmente elecciones abiertas o cerradas, convenciones o asambleas); los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos para ser candidato o dirigente; los documentos en que se asienten las solicitudes de los aspirantes; las listas de representación proporcional; los documentos que se generen durante el desarrollo de la votación; las actas donde consten los votos válidos, nulos o las boletas que no se utilizaron; las actas emitidas por las Comisiones Electorales internas; los documentos donde se asienten los escritos de inconformidad relativos a la elección interna, etc.

Ahora bien, un partido político que quiera generar confianza en la ciudadanía debe pensar en abrirse al escrutinio público, ya que, su supervivencia depende en gran medida de los votos que obtengan en una competencia electoral. En este sentido, los partidos deben apostar por mecanismos de transparencia y no en establecer reglas que tengan como fin mantener en la oscuridad la selección de sus candidatos y dirigentes. De hecho, un

ejemplo reciente es el proceso interno de selección de la presidencia nacional del Partido de la Revolución Democrática, que provocó una estela de suspicacias, confrontación y desconfianza entre la opinión pública. El proceso electoral interno, distó de ser un proceso transparente, para convertirse en un proceso lleno de irregularidades y marcado por la confrontación entre las cúpulas del partido. El proceso para elegir dirigencia nacional del partido, tuvo sus inicios a finales del año 2007, cuando se emitieron los acuerdos y convocatorias correspondientes. Para finales del mes de enero del 2008 se habían registrado seis formulas para contender por la dirigencia nacional. El 16 de marzo fue el día de la elección y ese mismo día comenzaba un proceso que desembocaría en una crisis al interior del PRD, en efecto, ese día, después de los conteos rápidos, se daba como ganador al candidato Alejandro Encinas, días después, se ordenó parar el cómputo, supuestamente porque el otro candidato Jesus Ortega, alcanzaba a Encinas en el conteo. Así, el proceso de elección se vio trabado por la lucha entre las dos corrientes más fuertes del partido, incluso se levantaron voces al interior del partido que exigían anular la elección. El 29 de abril se daba como ganador a Encinas, sin embargo, tal decisión fue impugnada ante el TEPJF, por Jesús Ortega. El 7 de mayo el Tribunal Electoral emitió una resolución donde ordenó la reposición del proceso de cómputo de la elección del presidente y secretario general del Partido de la Revolución Democrática-²⁷⁰ El Tribunal había otorgado 72 horas para concluir el cómputo que hasta el 29 de abril sólo tenía un avance del 83%. El 9 de mayo la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del PRD revirtió los resultados para la elección a presidente del partido, y le dio el triunfo a Jesús Ortega. La crisis del partido se acentuaba, por la poca transparencia en el proceso interno, y de nuevo, el candidato Encinas presentó un recurso de inconformidad ante la Comisión de Garantías en contra del acta del 9 de mayo, que daba como ganador a su oponente Ortega. Posteriormente por mayoría de votos, la Comisión Nacional de Garantías validó la 11ª sesión extraordinaria del Consejo Nacional del PRD con lo que se ratificó a Guadalupe Acosta Naranjo como presidente interino. En resumen, el proceso de elección del PRD, más allá de ser una lucha entre los líderes del partido, fue un proceso marcado por el desaseo y falta de transparencia. En este sentido, la democracia es un método para procesar las diferencias, sin embargo, cuando el propio método no corre por canales transparentes, se abre la posibilidad de que esas diferencias se acentuen, provocando, como sucedió en el PRD, una crisis política.

²⁷⁰ Ver sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-360/2008

4.2.4. Transparencia y acceso a la información respecto del financiamiento de los partidos políticos.

Los partidos políticos en la actualidad necesitan grandes volúmenes de recursos para sostener sus estructuras, realizar sus actividades y conseguir votos para su propia sobrevivencia, ante esta necesidad los partidos buscan por cualquier medio posible allegarse de recursos para satisfacer sus tareas. Al respecto Lorenzo Córdova y Ciro Murayama han señalado que: “en política... siempre que los partidos requieran dinero, habrá quien lo ofrezca, y claro, muy probablemente lo cobre a través de la obtención de dividendos que arrojen las decisiones del partido o el político beneficiado una vez que esté en el gobierno.”²⁷¹ En este sentido, con la finalidad de establecer mecanismos que permitan mayor transparencia se han diseñado diversas formas de financiamiento para que los partidos se alleguen de recursos de una forma lícita e independiente. La reglas a que se sujetan los partidos políticos, en el caso de México, las señalamos en el capítulo segundo, apartado 2.5.5. Dicho modelo de financiamiento para los partidos políticos mexicanos puede encuadrarse en: a) financiamiento público; b) financiamiento privado; c) prohibiciones a ciertas fuentes de financiamiento; d) límites a los gastos de campaña; y e) fiscalización y sanciones. Este esquema de financiamiento de los partidos políticos tiene tres objetivos primordiales: a) equidad en la competencia; b) independencia y autonomía de los partidos frente a grupos de poder económico, legal o ilegal, y; c) transparencia en las finanzas de la contienda política.²⁷²

Ahora bien, como apunta Jacqueline Peschard, la necesidad de transparentar el origen, la ruta y el destino de los recursos que reciben los partidos, responde a la finalidad de “reducir sus eventuales efectos negativos que dañan no solamente a los partidos en su credibilidad, sino a la salud de las democracias.”²⁷³ Desde esta perspectiva, el vínculo entre dinero o cualquier tipo de recursos y partidos políticos no debe verse como algo indeseable, ya que el dinero representa un instrumento necesario dentro de los propios

²⁷¹ CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Transparencia y partidos políticos, los casos pemexgate y amigos de Fox*, Op. Cit., pág. 268

²⁷² *Ibidem*, págs. 269 y 270

²⁷³ PESCHARD, Jaqueline, *Transparencia y partidos políticos*, cuadernos de transparencia, núm. 8, IFAI, México, 2005, pág.38

partidos, así como en la competencia electoral, sin embargo, lo que si es indeseable es que el ingreso, manejo y destino de los recursos se despliegue bajo formas ilegales y que con ello se pueda pervertir y afectar el sistema democrático.

En el caso de México, las razones que sustentan que el financiamiento público predomine sobre el financiamiento privado responden a que, el origen de los recursos sea más transparente e independiente de los grupos de poder económico, lo anterior no quiere decir que el financiamiento privado es en sí perjudicial, al contrario, se sustenta en el derecho de los ciudadanos a realizar aportaciones al partido de su preferencia, sin embargo, para que en la arena electoral no mande el interés de los más ricos y poderosos, debe ajustarse a ciertos límites, entre ellos, la prohibición de contribuciones anónimas. La introducción de grandes cantidades de dinero, provenientes de fuentes legales e ilegales, a las arcas partidistas, pueden generar compromisos, obligaciones o relaciones de subordinación del partido o candidato para beneficiar a la persona, compañía o grupo que realizó las aportaciones. Por otra parte, con la finalidad de que los recursos públicos no se desvíen ilegalmente para favorecer a un determinado partido, que se aporten recursos provenientes del extranjero o de instituciones religiosas o aquellas que pudieran dar lugar al tráfico de influencias, el COFIPE establece, en la base segunda del artículo 77, que los partidos políticos, candidatos o precandidatos no podrán recibir donaciones, en dinero o en especie, por parte de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, entidades de la administración pública federal; partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; organismos internacionales; grupos religiosos; de las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y de las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Por lo que hace a los mecanismos de control, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es la autoridad encargada de la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera (COFIPE, art. 77, base sexta). Es importante señalar que para el cumplimiento de sus atribuciones, el órgano de fiscalización no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Cabe destacar que, el control de financiamiento de los partidos se reduce a la fiscalización realizada por las instituciones electorales lo que significa que los ciudadanos tienen poco conocimiento de las finanzas de los partidos en todo momento.

Por otra parte, como hemos señalado, los mecanismos de transparencia y acceso a la información se han enfocado principalmente al aspecto financiero de los partidos. Así, encontramos que el COFIPE señala en el artículo 42, base segunda, que se considera información pública:

- i) Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones;
- j) Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere este inciso antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos.²⁷⁴

Como podemos observar, las obligaciones de transparencia son más detalladas en el aspecto financiero de los partidos políticos, aquí el problema se identifica con el tiempo en que es pública la información, es decir, la información sobre las finanzas partidistas puede conocerse hasta que los informes son revisados por la autoridad electoral, sin embargo, existe la posibilidad de que los partidos voluntariamente la den a conocer antes. Lo anterior debería considerarse como una obligación y no como un acto voluntario de los partidos, ya que el objetivo de transparentar el origen, manejo y destino de los recursos que entran a los partidos, es que el ciudadano conozca antes de emitir su voto, la información relacionada con los recursos de los partidos. En este sentido, Jaime Cárdenas dice: “la información sobre donativos y otras fuentes de financiamiento a partidos y

²⁷⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.* pág. 35

candidatos debe ser permanente. En México se conoce sobre estos donativos *a posteriori* y el ciudadano carece de esos elementos para poder emitir su voto.”²⁷⁵

Ahora bien, un aspecto fundamental y sobre el que es necesario, quizás, poner mayor atención es el relativo a las fuentes de financiamiento ilegal. De acuerdo con Francisco de Andrea Sánchez, han existido históricamente cuatro fuentes sospechosas e irregulares de financiamiento, dichas fuentes son: a) las cuotas obligatorias de los trabajadores al servicio del Estado; b) las cuotas de legisladores y miembros a su propio partido; c) el soborno o el cohecho; y d) las contribuciones de la delincuencia organizada.²⁷⁶ Podríamos complementar esta lista con las aportaciones que provienen de los órganos del Estado, así como el de empresas mercantiles o provenientes del extranjero. Este conjunto de prácticas se caracterizan por su elevado grado de corrupción.

Es en este escenario que los mecanismos de transparencia y acceso a la información resultan esenciales para: “ventilar las malas prácticas y, para desde ahí, desalentarlas”²⁷⁷.

La finalidad de transparentar el origen de los recursos es para dotar de mayor autonomía a los partidos, en otras palabras, para evitar que intereses privados se apropien de la política. Las aportaciones o donativos ilegales, de grandes cantidades de dinero por lo regular siempre están asociadas a un intercambio o un beneficio, es decir, se apoya a los partidos y candidatos con la intención de obtener un beneficio posterior, una vez que el partido ha obtenido un puesto de poder político. La realización de las prácticas antes mencionadas se identifican con el secreto, la opacidad y se realizan fuera del conocimiento público y a su vez fomentan la corrupción, de hecho los dos grandes escándalos de corrupción de los últimos años, en que se han visto inmiscuidos dos de los partidos más importantes de México, hablamos del PRI y PAN, tienen que ver con las fuentes de financiamiento ilícito. En el llamado caso “pemexgate” se comprobó el desvío irregular de recursos públicos de PEMEX al PRI, a través del sindicato de la empresa paraestatal. Por su parte, el caso “amigos de Fox” se refería a las aportaciones ilícitas, provenientes del extranjero y de diversas empresas de carácter mercantil, que habían realizado a la campaña de Vicente Fox.

²⁷⁵ CÁRDENAS, Jaime, *El derecho a saber y los partidos políticos*, en VILLANUEVA, Ernesto (coordinador), *Derecho de la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Op. Cit. pág.187

²⁷⁶ Cfr. ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. Op. Cit. págs. 233-236

²⁷⁷ PESCHARD, Jaqueline, *Transparencia y partidos políticos*. Óp. Cit. pág. 34

La cuestión sobre la aportación de grandes cantidades de dinero y la autonomía de los partidos ha sido un tema muy discutido, incluso hay quiénes, consideran que la publicidad de las contribuciones más que fomentar la autonomía de los partidos respecto de los intereses privados, provoca una transparencia superficial, más que ser una herramienta para los ciudadanos es un medio útil para los partidos, de esta forma se dan cuenta quién y cuánto los apoyan. Al respecto Bruce Ackerman e Ian Ayres señalan:

En lugar de alabar las virtudes de una transparencia superficial, es más sensato crear un “velo de la ignorancia” a las contribuciones individuales, al privar tanto a los políticos como al público en general de información confiable. Una vez que los políticos no pueden saber quién les dio cuánto no pueden recompensar con favores políticos a los grandes donantes²⁷⁸

Este tipo de posturas apuestan por la independencia de los partidos, sin embargo, en nuestra opinión, parten de una premisa un tanto ingenua, por tanto, pretender que los partidos políticos no conozcan a sus donantes supone que tampoco exista ningún tipo de comunicación o relación, es decir, que no exista la posibilidad de un contacto entre ellos, lo cual parece muy difícil, ya que , regularmente en la aportación de grandes cantidades de recursos se supone que existe un acuerdo previo y en todo caso, de no ser así nada impide que posteriormente se haga del conocimiento del partido o candidato y éste lo corrobore.

4.2.5 Transparencia y acceso a la información concerniente al desarrollo profesional y vida pública de los candidatos a puestos de elección popular.

La constante exigencia de información, característica de nuestros días, nos ha llevado a que, el reclamo de transparencia no se haya concentrado solamente sobre el aparato estatal y sus órganos, sino que ido más allá, hasta alcanzar a las personas o figuras que desempeñan un cargo público o que por su injerencia en la esfera política cobran

²⁷⁸ ACKERMAN, Bruce, y AYRES, Ian, *Transparencia y financiamiento de campañas políticas*, en ACKERMAN, John (coordinador), *Más allá del acceso a la información. Óp. Cit.* pág. 283

relevancia pública. Cuando hablamos de este tipo de personas, nos referimos a aquellas personas que adquieren notoriedad pública por las funciones o actividades que desempeñan, como los servidores públicos, los representantes populares, los candidatos a puestos de elección popular, entre otros.

La necesidad de controlar al poder ha desembocado en una exigencia, cada vez mayor, de rendición de cuentas para todos aquellos que ostenten poder político, y una condición para que suceda, es que la sociedad se encuentre informada acerca de las actividades y vida de los personajes que tienen una relevancia en la esfera pública. De igual manera, esta situación ha provocado que las personas en cuestión, invoquen mayor respeto a su privacidad. Así, el problema se presenta al momento de delimitar el espacio que, legítimamente se encuentra reservado del conocimiento público.

En este sentido, debemos tener en cuenta que, la información concerniente a las personas que adquieren relevancia pública tiene un ámbito más amplio que para aquellas que no lo tienen, es decir, los sujetos, en este caso, los candidatos a puestos de elección popular, tienen una proyección pública mayor, por las funciones que desempeñan en los asuntos políticos, que el común de los particulares. En este sentido, la exigencia de información sobre los candidatos puede disminuir considerablemente su esfera de privacidad, por el hecho de ser personajes públicos, pero dicha intromisión se justifica, como señala Humberto Nogueira Alcalá, porque:

- a) La crítica vigorosa respecto de la actuación respecto de la actuación de las autoridades o funcionarios públicos o figuras de relevancia pública es fundamental para la vigencia de las sociedades democráticas, a diferencia de los regímenes autocráticos autoritarios o totalitarios...
- b) Las autoridades o funcionarios públicos o figuras de relevancia pública se han convertido consciente o voluntariamente en sujetos pasivos de la observación del público, relegando a un ámbito menor su privacidad y la protección de su honor con relación a sus actividades públicas.
- c) Las autoridades o funcionarios públicos o figuras de relevancia pública que no están sujetos al escrutinio público y no realizan su actividad pública sujetas a reglas de transparencia y publicidad, serían fácilmente objeto de chantajes y gastos de falta de probidad que generarían un grave detrimento para el bien común.

- d) Las autoridades o funcionarios públicos o figuras de relevancia pública tienen amplias posibilidades de acceso a los medios de comunicación social para rebatir las críticas que se les formulam sobre su actividad sometida al escrutinio público.²⁷⁹

En este mismo sentido, Ernesto Garzón Valdés señala:

Es obvio que, a medida en que el papel que una persona desempeña en la sociedad adquiere mayores connotaciones públicas, la esfera de su vida privada se va reduciendo... Esta reducción es la consecuencia de una mayor permisibilidad por lo que respecta a la recolección de información por parte de terceros y a una mayor necesidad de control normativo del ejercicio del poder público.²⁸⁰

El hecho de que las personas esten investidas de una autoridad político-jurídica o que sean sujetos que, por su trascendencia en la vida política, gocen de relevancia política, significa que la publicidad de sus actos, sea un elemento esencial dentro del sistema democrático. En lo que se refiere a los candidatos de elección popular, la exigencia de visibilidad, no sólo se fundamenta en un tipo de control de poder político, sino que guarda, además, un significado simbólico. En este sentido, los candidatos que se postulen para ocupar puestos en los poderes legislativo y ejecutivo, como señala Owen Fiss:

No sólo deben cumplir las funciones del cargo con diligencia y buen criterio, sino que también deben servir como ejemplo. Nosotros exigimos que esos servidores encarnen los más altos ideales de la nación y representen el ejemplo de una vida valiosa.²⁸¹

Como podemos advertir, un aspecto fundamental de los candidatos es aquel que tiene que ver con la forma en que se maneje en su vida privada. Al respecto, Nogueira Alcalá lo

²⁷⁹ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *El derecho a la información*, en CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Derecho a la información y derechos humanos*, *Op. Cit.*, pág. 74.

²⁸⁰ GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, *Op. Cit.*, pág.27

²⁸¹ FISS, Owen, *¿Tienen los servidores públicos derecho a la intimidad?*, en ACKERMAN, John (coordinador), *Más allá del acceso a la información*. *Op. Cit.* pág. 314

expresa claramente: “La vida privada de un ciudadano puede tener influencias decisivas sobre su vida pública ya que, no pudiendo concurrir en él dos personalidades distintas, es difícil que pueda ser buen funcionario público aquel que no ha sido buen ciudadano en su rol privado”.²⁸²

Ahora bien, los candidatos a puestos de elección popular, por ser figuras de relevancia pública están expuestos constantemente a la crítica y en tiempo de elecciones acaparan, en gran medida, la atención del público. En muchas ocasiones, la crítica, en tiempos electorales, se sustenta más en opiniones que tienden a ser insultos o descalificaciones, que en información confiable y veraz. Así, la percepción de la sociedad, hacia los candidatos, está determinada por la confrontación y enemistad entre candidatos o partidos, un ejemplo de esta situación, son las llamadas “campañas negativas”, que más que informar sobre actos concretos, ciertos, claros y plenamente documentados, crean un ambiente marcado por los constantes ataques entre partidos.

Los personajes políticos son sujetos que adquieren notoriedad e importancia por las funciones públicas que desempeñan, al respecto, es importante señalar que, cuando pretendemos que los candidatos tengan la obligación de informar, lo hagan sobre aspectos que sean relevantes, por tanto, los candidatos al igual que cualquier persona, tienen el derecho a estar protegidos en su esfera de intimidad personal y familiar. Así, la información, sobre las personas de relevancia pública contribuye a la configuración de la opinión pública y con ello al desarrollo de la sociedad democrática, en tanto que dicha información esté relacionada con la actividad profesional, vida pública y excepcionalmente con la vida privada de los candidatos. En este sentido, existen cuestiones relacionadas con la vida íntima de las personas que su conocimiento no es precisamente indispensable para fomentar el debate político, tal es el caso de las relaciones amorosas. En cambio si parece ser más relevante, información sobre la formación académica, el patrimonio privado de los candidatos, el origen de su fortuna, su pertenencia a un grupo religioso, etc. un punto que cabe destacar es el relativo a la salud de los candidatos, como lo señala Garzón Valdés: “tampoco es indiferente para el destino político de una sociedad

²⁸² NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *El derecho a la información*, en CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Derecho a la información y derechos humanos, Op. Cit.*, pág. 94

el conocimiento de la salud o de la expectativa de vida de los candidatos que se ofrecen, ellos mismos, para desempeñar la más alta magistratura de un país.²⁸³

Dicho lo anterior, los candidatos a puestos de elección popular, deberían estar obligados a informar sobre aspectos de su vida privada y profesional, no sólo por la relevancia pública de las funciones que desempeñan, sino por el ejemplo que representan para la sociedad. Además, la inclusión de herramientas a favor de la transparencia y el acceso a la información de los candidatos, favorecería, en gran medida, a mejorar y profesionalizar la clase política, por lo tanto, quien compita por un cargo público, sabrá que se expone a que se conozca información, que pudiera, en su caso, causarle un perjuicio o beneficio, dependiendo del rol que ha asumido como persona.

²⁸³ GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, Op. Cit., pág. 27

CONCLUSIONES

Del análisis realizado en los capítulos anteriores, en conjunto, las conclusiones que a nuestro juicio debemos extraer son las siguientes:

Primera. La democracia como forma de gobierno se sustenta en una serie de reglas y principios que tienen como finalidad favorecer al pueblo mediante la máxima participación política de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas vinculantes para todos. El hecho de que la democracia implique una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos ha permitido que la misma se configure como un elemento de legitimación política por excelencia, a la par de esta concepción, el ideal democrático se ha gestado como un valor paralelo a la búsqueda de mecanismos de protección del individuo frente al poder político. Así, el correcto funcionamiento del propio sistema democrático, entendido como un gobierno no absoluto y contrapuesto a formas de gobierno autocráticas, depende de la garantía y el respeto irrestricto de los derechos fundamentales. En este contexto, el paradigma del Estado Constitucional Democrático, tiene como uno de sus principales objetivos controlar y limitar, constitucional y legalmente, no sólo a quienes ejercen el poder político, sino a cualquier tipo de poder que pueda transgredir los derechos fundamentales de las personas. Someter al imperio del derecho a aquellos poderes públicos y privados constituye uno de los principales objetivos para salvaguardar los derechos fundamentales.

Segunda. Sociedades tan numerosas y complejas, como las que existen en la actualidad, necesitan representantes que tomen las decisiones colectivas, por nombre y cuenta de toda la población. De esta forma, una democracia representativa supone que, un conjunto de ciudadanos, dotados de derechos políticos, eligen a sus representantes para que éstos decidan en nombre y por cuenta de aquellos, pero además, para que la democracia sea realmente representativa, ésta representación tiene que reflejar las diferentes ideologías o posturas políticas lo más exactamente posible y al mismo tiempo desenvolverse en un marco de rendición de cuentas. Es en este contexto que, los ciudadanos en ejercicio de sus derechos político-electorales se dan organizaciones, como los partidos políticos, con la finalidad de acceder a los puestos de representación popular y con ello, participar en la

toma de decisiones colectivas. Cabe señalar que en México, los partidos políticos son los únicos medios, reconocidos legalmente, para acceder a los puestos de representación popular, por tanto, también son los únicos que pueden participar en la contienda electoral. Es por esta situación que, los partidos se erigen como actores imprescindibles y fundamentales de los sistemas democráticos modernos, que son por excelencia regímenes fundados en lo público y no en el secreto y la opacidad que al contrario, son cualidades intrínsecas al poder absoluto y autocrático. En este sentido, la democracia ha sido planteada por Norberto Bobbio, como el poder público en lo público, y es precisamente por esta razón que, la transparencia es un elemento consustancial del ejercicio del poder democrático. De igual manera, el derecho a la información como derecho fundamental implica una condición de la democracia, ya que la libre formación de una opinión requiere pluralidad de información, y a su vez, una precondition, en tanto que, para el correcto funcionamiento de método democrático, deben estar garantizados ciertos derechos, como la libertad de opinión, de pensamiento, de información, etc.

Tercera. El vínculo entre democracia e información supone que, el ciudadano que cuenta con el derecho-poder de decidir o elegir, lo haga de manera informada y razonada, ya que, el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano siempre se desplegará mejor en aquellos escenarios donde este asegurado un derecho fundamental de acceso a la información pública y una garantía de transparencia, que permitan crear las condiciones necesarias para el desarrollo de una sociedad, informada, consciente y activa. Por esta razón es que, las sociedades democráticas exigen que los órganos dotados de poder político, legitimen sus acciones y justifiquen sus decisiones ante la luz pública.

Cuarta. Si bien es cierto que los partidos políticos no son órganos del Estado, si son considerados constitucionalmente como entidades de interés público, por tanto, se ubican como un punto intermedio en la relación entre *electores-elegidos*. El hecho de que los partidos se sitúen en una posición intermedia entre la sociedad y el gobierno origina que existan dos tipos de vínculos, uno entre *electores-partido* y otro entre *partido-elegidos*. Esta situación ha originado una constante violación a la prohibición del mandato imperativo, ya que los elegidos representan más los intereses del partido, al que pertenecen, que a los intereses de toda la Nación. Además, como lo apuntamos, son los únicos medios reconocidos por la Constitución para acceder al poder, reciben grandes sumas de recursos vía el financiamiento público y son considerados auténticos poderes que tienen la capacidad de condicionar la actuación de los órganos de gobierno e influir

de manera decisiva en la conformación del orden jurídico vigente. Aunado a lo anterior, una parte de la doctrina sobre partidos políticos, ha identificado la organización de los partidos modernos en función de su relación con los órganos del Estado, llamando a este tipo de partidos “partidos cartel” que se caracterizan por haber dejado de ser intermediarios entre la sociedad y el gobierno, para convertirse en otro agente u órgano más del Estado. Incluso algunos llaman al Estado contemporáneo un Estado de partidos.

Si esto es así, los partidos políticos debieran ser entidades abiertas al escrutinio público, ya que, de otra manera mantener en la oscuridad la vida interna, decisiones y demás actos que realizan, significa vulnerar el derecho de las personas a conocer información de este tipo de organizaciones que tanto influyen en la vida de la sociedad.

Quinta. La necesidad de limitar y controlar el poder público, ha desembocado en la búsqueda constante de instrumentos que permitan una rendición de cuentas más eficaz. Entre ellos, podemos señalar la transparencia y el acceso a la información. Por derecho de acceso a la información debemos entender que se trata de una vertiente del derecho a la información que consiste en la prerrogativa a favor de todas las personas de conocer la información de carácter público que se genera o esta en posesión de los órganos de poder público, de los sujetos que se benefician de los recursos provenientes del Estado o de las entidades que cumplen funciones de autoridad e interés público. Por otra parte, la transparencia debe ser entendida en un doble aspecto. Primero, como una garantía normativa que tiene como finalidad poner al alcance de todas las personas, de manera clara, precisa y oportuna, la información que los sujetos obligados, generen o archiven con motivo de sus actividades, es decir, como un conjunto de información abierta al escrutinio público; y segundo, como una política pública (de transparencia) que se refiere a un conjunto de medidas que deben asumir los poderes públicos con la finalidad de darle contenido a los principios de transparencia y acceso a la información dentro de la organización, es decir, la transparencia se convierte en un valor organizacional inherente a la dependencia, órgano o entidad de poder público.

Sexta. En México, el surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como las diversas leyes estatales de transparencia, supuso un gran avance en la regulación del derecho de acceso a la información, además, tuvo la virtud de ir creando las condiciones para que la sociedad se diera cuenta que podía solicitar cualquier información de su interés a las autoridades y que ésta tenía la obligación de entregarla, excepto si se trataba de información clasificada. Esta situación

originó que la ciudadanía, así como diversos periodistas, investigadores, estudiosos, etc. exigiera y demandara que las normas de transparencia y acceso a la información se aplicaran a otras entidades, entre las cuales, los partidos políticos ocupaban un lugar central.

Séptima. La relación entre partidos políticos y transparencia, en el orden jurídico mexicano, ha estado marcada por un desarrollo gradual, lento y limitado. Así la regulación jurídica de los partidos políticos, en materia de transparencia, inició con la creación de herramientas jurídicas que permitieron conocer la información financiera de los partidos, sin embargo, se trataban de instrumentos a favor de la autoridad electoral. Posteriormente con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, así como, por la actividad jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se fue configurando un esquema de transparencia y acceso a la información aplicable a los partidos políticos, sin embargo, la obligaciones de transparencia se limitaban al aspecto financiero de los partidos, a los informes de gastos e ingresos una vez que se haya realizado el procedimiento de fiscalización por parte de la autoridad electoral y en el mejor de los casos, información relativa a 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.

Octava. No se ha construido un esquema de acceso a la información que permita conocer la información, que generan los partidos, de manera directa, pues desde la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en el 2002 y hasta la expedición del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el 2008, se ha contemplado que, la única forma de solicitar información a los partidos sea por medio del Instituto Federal Electoral. Aunado a lo anterior, los partidos políticos han demostrado poco compromiso con el derecho de acceso a la información y la transparencia, ya que, con la reforma al artículo 6º constitucional del año 2007, se presentaba una gran oportunidad para sujetar a los partidos a las mismas reglas y principios, impuestos a todos los órganos del Estado, si embargo, no se quizá incluirlos como sujetos obligados. Al respecto, en nuestra opinión los partidos políticos, debieran ser sujetos directamente obligados por la Constitución en materia de transparencia y acceso a la información. En este sentido, tomando en consideración el principio de máxima publicidad establecido por la Constitución, podría ser aplicado a los legisladores, que deberán legislar, sobre la materia, observando este principio, es decir, privilegiando la

divulgación de información y estableciendo otros principios como el de prueba de daño, para reservar información.

Novena. La incorporación, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de un nuevo capítulo titulado “de las obligaciones de transparencia”, ha diseñado un régimen especial en materia de transparencia y acceso a la información para los partidos políticos. Si bien es cierto que se trata de un gran avance en la materia, también es cierto que todavía es limitado, pues contempla varias disposiciones que mantienen en la opacidad cuestiones relevantes de la vida interna de los partidos políticos, como son: la publicidad de sus deliberaciones, sus estrategias políticas, los procesos de selección de candidatos y dirigentes, el acceso en todo momento a sus informes financieros y el acceso a información concerniente a la vida pública y profesional de sus candidatos a puestos de elección popular. Además, en el capítulo de obligaciones en materia de transparencia, contenido en el COFIPE, no se hace mención alguna a que toda la información que poseen los partidos es pública, al contrario se puede inferir, que solamente es pública la información que la ley contempla como tal, con lo que, a nuestra consideración vulnera el principio de ámbito limitado de excepciones.

Por lo que respecta al procedimiento para solicitar información referente a los partidos políticos, como recordamos, éste se lleva a cabo a través del IFE y no directamente ante los partidos políticos, esta situación ha provocado que, la gestión de la solicitud de información sea más complejo. Por otra parte, otro problema se presenta al momento de establecer los procedimientos, órganos y criterios que deben seguir el IFE o los partidos, para clasificar o desclasificar información. En nuestra opinión, dos son las soluciones que normativamente se pueden adoptar, en la primera, el IFE, a través de una comisión u comité, debería ser el órgano encargado en la materia, teniendo facultades, para conocer todo tipo de información y hacer un análisis, tomando en cuenta la postura del partido y en su caso emitir una resolución donde exponga las razones que motivaron la *publicidad, clasificación o desclasificación*, además, sería el órgano encargado de elaborar los índices de los expedientes o documentos que, en su momento, se consideren clasificados. La otra posible solución es que los propios partidos políticos establezcan el órgano encargado de realizar dichas tareas, sujetándose a todas las reglas y principios, que establece la ley en la materia, para ello, tendrían que ser sujetos obligados directamente por la Constitución. Sin embargo, este tipo de mecanismos, implicarían, en este último caso, que los partidos políticos fueran juez y parte al momento de clasificar la información,

sin embargo, hasta ahora este es un problema del que adolecen todos los demás sujetos obligados. Por lo que se refiere al primero, quizás, es el que mayor complejidad traería consigo, ya que, es notable que los partidos invocarían, como lo han hecho hasta ahora, su derecho de auto-organización, en otras palabras, pugnarían por la no intromisión de las autoridades en sus asuntos internos.

Décima. El descrédito generalizado de los partidos políticos, y en general de la clase política, ha provocado que estas organizaciones, atraviesen por una crisis de legitimidad, que se traduce como una falta de representatividad, pues, existe la creencia, de que estos institutos políticos poco o nada representan las necesidades de la sociedad, Asociado a la falta de representatividad, se ha señalado que los partidos carecen de democracia a su interior, además, por los grandes recursos que reciben, provenientes del erario público, existe la visión de que el funcionamiento de los partidos tiene un costo muy elevado. Las constantes críticas hacia los partidos políticos han acarreado propuestas que pretenden mermar a estas organizaciones, incluso, se ha plantado la posibilidad de su desaparición.

Si bien es cierto que, la realidad nos demuestra que el tema de los partidos políticos necesita una profunda revisión, también es cierto que degradando a estas organizaciones se corre el riesgo de poner en peligro el propio régimen democrático. Así, pensar en fortalecer la democracia implica robustecer y vigorizar a sus instituciones, entre ellas, a los partidos políticos. Ante este panorama, una de las mejores soluciones que sea planteado es la de fortalecer a los partidos políticos, creando las condiciones necesarias que procuren el desarrollo y modernización de estos institutos políticos, con la finalidad de que cumplan cabalmente los fines que constitucional y legalmente, tienen encomendados, además de procesar sus decisiones y elecciones de manera democrática y transparente.

Décimo primera. Buscar consolidar una democracia, como la mexicana, que es el caso que nos ocupa, requiere fortalecer sus instituciones representativas, y que mejor, que implementando mecanismos como la transparencia y el acceso a la información, que permitan ir construyendo una confianza de que en los partidos políticos se respira un aire de democracia a su interior, respeto a los derechos fundamentales y claridad o probidad en el origen, manejo y destino de sus recursos. Así, la introducción de mecanismos de transparencia y acceso a la información en los partidos políticos, no sólo permitirían fortalecer al sistema de partidos, sino que ayudaría en gran medida a consolidar una democracia incipiente como la mexicana. La importancia de la publicidad en la vida partidista radica en que vas más allá del simple hecho de dar información sobre sus

funciones y actividades, para situarse en un plano más ambicioso, pues permitiría: dotar de contenido a los derechos fundamentales, en especial a los derechos político-electorales del ciudadano; fortalecer la confianza en los partidos y por ende, en la clase política; combatir la corrupción; y por último desarrollar una cultura política democrática, que tanta falta hace en la sociedad mexicana.

Décimo segunda. Probablemente la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos políticos depende en gran medida de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable transparencia en su interior. Desde este mirador, los partidos debieran preocuparse, no solamente por cumplir con la obligación de poner cierta información en la vitrina pública, sino que debieran adoptar una política en materia de transparencia, basada en los principios contemplados por la Constitución, principalmente en el principio de publicidad, con la finalidad de introducir a la transparencia como un valor inherente a la organización partidista. Inculcar una cultura de transparencia al interior de los partidos, significaría profesionalizar la política y a los políticos.

BIBLIOGRAFIA

a) Libros

ABRAMOVICH, Victor y COURTIS, Christian, *El acceso a la información como derecho*, Anuario de Derecho a la Comunicación, num. 1, Buenos Aires, 2000

ACKERMAN, Bruce, y AYRES, Ian, *Transparencia y financiamiento de campañas políticas*, en ACKERMAN, John (coordinador), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, siglo XXI y otros, México, 2008

ÁGUILA FRANCO, Carlos, *La realidad de los partidos políticos*, Triana, México, 1995

ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia, *Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina*, en ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (coordinadores), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, FCE-IFE, México, 2003

ANDREA, SÁNCHEZ, Francisco de, *Los partidos políticos. Su marco teórico jurídico y la finanzas de la política*, México, UNAM- IIJ, 2002

ANLÉN LÓPEZ, Jesús, *Origen y evolución de los partidos políticos en México*, Porrúa, México, 1973

BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Trotta, Madrid, España, 2005

-----, *El futuro de la democracia*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001

BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores*, Trotta, Madrid 2002

-----, "prefacio", *Nuevas reflexiones sobre Democracia y Constitución*, en SALAZAR, Pedro. *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2006

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional*, 18a ed. Porrúa, México, 2006

CAMARENA PATIÑO, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, UNAM- Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2006

CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, UNAM, CNDH, México, 2006

-----, *El régimen constitucional de la transparencia*, IJJ-UNAM, México, 2008

-----, *La reforma constitucional en materia de acceso a la información: una aproximación general*, en BUSTILLOS, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y otros, México, 2007

-----, *El acceso a la información como derecho fundamental*, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (Coordinador), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, México, 2006

CÁRDENAS, Jaime, *Partidos políticos y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Número 8, IFE, México, 2001,

-----, *El derecho a saber y los partidos políticos*, en VILLANUEVA, Ernesto (coordinador), *Derecho de la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM-IJJ, México, 2007

-----, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992

----- y MIJANGOS, María, *Estado de derecho y corrupción*, Porrúa-UNAM, México, 2005

CARPISO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto, *el derecho a la información*, en VALADÉS, Diego y RIVAS GUTIÉRREZ, Rodrigo (Coordinadores), *Derechos humanos. Memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional III*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001

CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, en *democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, IV congreso

internacional de derecho electoral y IV congreso nacional de tribunales y salas estatales electorales, memoria, Morelia, Michoacán, México, 2002, TEPJF y otros, México, 2006

CONCHA CANTÚ, Hugo, *et al.* (Coordinadores), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, en OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y ZOVATTO, Daniel (coordinadores), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM-IIJ-IDEA, México, 2008

----- y MURAYAMA, Ciro, *Transparencia y partidos políticos, los casos pemexgate y amigos de Fox*, en SALAZAR, Pedro (coordinador), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, 2ª ed. UNAM, IJ, IFAI, México, 2007

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, 2002

DAVARA, Isabel, *Breve análisis de la reforma al artículo 6º constitucional en lo relativo a protección de datos personales*, en BUSTILLOS, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y otros, México, 2007

DELGADO DE CANTÚ, Gloria, *México: estructura política, económica y social*, Person, México, 1998

DUNN Delmer, *Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility*, en MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam y STROKES, Susan, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, 1999

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981

EKMEKDJAN, Miguel Angel, *Derecho de la información*, Ediciones Depalma Buenos Aires, Argentina, 1992

ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, *Principios del derecho de la información*, Dykinson, Madrid, 2002

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999

-----, "Pasado y Futuro del Estado de Derecho" en Carbonell, Miguel (compilador), *Neoconstitucionalismo (s)*, Trotta, Madrid, España.2003

-----, "Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero", en Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas, IFE- Temas de democracia, Conferencias magistrales, México, núm. 13, 2001

FISS, Owen, *¿Tienen los servidores públicos derecho a la intimidad?*, en ACKERMAN, John (coordinador), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, siglo XXI y otros, México, 2008

FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, IJ-UNAM. México 2006

FLORES JIMÉNEZ, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de Diputados, Madrid, 1998

FUENTES DIAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*, 2ª ed., Altiplano, México, 2006

GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, cuadernos de transparencia, núm. 6, IFAI, México, 2006

-----, *Calamidades*, Gedisa, Barcelona, 2004

GÓMEZ, Pablo, *El Estado frente a los partidos políticos*, en *democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, IV congreso internacional de derecho electoral y IV congreso nacional de tribunales y salas estatales electorales, memoria, Morelia, Michoacán, México, 2002, TEPJF y otros, México, 2006

HADDOU RUIZ, Ali y LÓPEZ AYLLON, Sergio, *rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México*, en *Gestión y política*, volumen XVI, número I, semestre 2007

HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México*, en HERNÁNDEZ, María del Pilar (coordinadora), *Partidos*

políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002

KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, Ediciones Coyoacán, México, 2005

LAPORTA, Francisco, *La corrupción política: introducción general*, en LAPORTA, Francisco y ÁLVAREZ, Silvina (Coordinadores), *La corrupción política*, Alianza editorial, Madrid, 1997

LARA SAENZ, Leoncio, *Derechos humanos y justicia electoral*, colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, núm. 4, TEPJF, México D.F., 2003

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Derecho de la información. Colección panorama del derecho mexicano*, McGraw Hill-UNAM, México, 1997

-----, *El derecho a la información como derecho fundamental*, en CARBONELL, Miguel y CARPIZO, Jorge, *Derecho a la información y derechos humanos*, UNAM-IIJ-Porrúa, México, 2003

-----, *Los sujetos del derecho de acceso a la información*, en BUSTILLOS, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y otros, México, 2007

-----, *El derecho a la información*, Miguel Angel Porrúa, México, 1984

-----, *La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?*, en SALAZAR, Pedro (coordinador), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, IJ-UNAM-IFAI, México, 2008

----- y ARELLANO GAULT, David, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, IJ-UNAM-CIDE-IFAI, México, 2008

----- y MARVÁN LABORDE, María (coordinadores), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, CIDE-IFAI, México, 2007

LORETI, Damian, *El derecho a la información. Relación entre medios, público y periodistas*, Paidós, Argentina, 1995

MALEM SEÑA, Jorge, *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Gedisa, Barcelona, 2000

MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La Constitución democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública en México*, INAP, México, 2003

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996

MCLEAN, Ian, *The concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford 1996

MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, cuadernos de divulgación democrática, núm. 4. IFE, México, 2001

-----, *Muchas políticas un solo derecho*, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (Coordinador), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, México, 2006

-----, *El desafío de la transparencia organizacional*, en BUSTILLOS, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y otros, México, 2007

----- (coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005

-----, *La transparencia como política pública*, en ACKERMAN, John (coordinador), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, siglo XXI y otros, México, 2008

MORENO, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo, 1916-1985*, 12ª ed, PAC, México, 1994

NAVARRO, MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1999

NOHLEN, Dieter, *Instituciones y cultura política*, en CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coordinadores), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, UNAM-IIJ-IDEA, México, 2007

O'DONNELL, Guillermo, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, PNUD, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires, 2003

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, núm. 7, TEPJF, México, 2004

-----, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Porrúa, México, 2006

----- y VARGAS BACA, Carlos, *Los partidos políticos en México*, en ZOVATTO, Daniel (coordinador) ,*Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Internacional IDEA, México, 2006

OTTO PARDO, Ignacio De, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985

PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partidos*, Alianza, Madrid ,1990

PÉREZ LUÑO, Antonio, *Los derechos fundamentales*, 4ª. ed., Tecnos, Madrid, 1991

PESCHARD, Jaqueline, *La cultura política democrática*, cuadernos de divulgación democrática, núm. 2, IFE, México, 2001, pág. 20

-----, *Transparencia y partidos políticos*, cuadernos de transparencia, núm. 8, IFAI, México, 2005

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, cuadernos de transparencia num.4, IFAI, México, 2006

SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006

----- y VÁSQUEZ SÁNCHEZ, Paula, *La reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana: contenido normativo y alcance interpretativo*, en SALAZAR, Pedro (coordinador), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, IJ-UNAM-IFAI, México, 2008

SÁNCHEZ, Fernando, *Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento*, en *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos- USAID, San José, Costa Rica, 2006

SCHEDLER, Andreas, *ideas para desordenar las ideas*, en MERINO, Mauricio (Coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005

-----, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 3ª ed., IFAI, México, 2006

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1996

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2000

-----, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994

TREJO DELARBRE, Raúl, *El derecho a la información desde su discusión inicial*, en SALAZAR, Pedro (coordinador), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, IJ-UNAM-IFAI, México, 2008

UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, cuadernos de divulgación democrática num.21, IFE, México, 2002

VILAS NOGUEIRA, José, *La organización de los partidos políticos (I)*, en MELLA MARQUES, Manuel (Ed.), *Curso de partidos*, AKAL, Madrid, 1997-2003

VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la información*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006

-----, *Derecho mexicano de la información*, Oxford, México, 2000

-----, *Temas selectos de derecho a la información*, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2004

-----, *Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia*, en MERINO, Mauricio (Coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005

WOLDENBERG, José, *Vida interna de los partidos y fiscalización de los recursos*, en *democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, IV congreso internacional de derecho electoral y IV congreso nacional de tribunales y salas estatales electorales, memoria, Morelia, Michoacán, México, 2002, TEPJF y otros, México, 2006

-----, *Relevancia y actualidad de la contienda político- electoral*, en CARRILLO, Manuel, *et al*, (coordinadores), *Dinero y contienda político- electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003

----- y SALAZAR, Luís. *Principios y valores de la democracia*, cuadernos de divulgación democrática, núm. 1. IFE, México 2001

WOLINETZ, Steven, *Más allá del partido catch-all: enfoques para el estudio de los partidos políticos en las democracias contemporáneas*, en MONTERO, José Ramón, *et al* (editores), *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta, Madrid, 2007

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

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, Trotta, 7ª ed., Madrid, 2007

ZOVATTO, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas-Internacional IDEA, México, 2006

b) Legislación Nacional

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 47ª ed., Ed. Sista, 2008

2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1ª ed., Porrúa, México, 2008
3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, IFAI, México, 2005

c) Tratados Internacionales

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "*Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles*" Nueva York, E.U.A. 19 de diciembre de 1966. DOF, 20 de mayo de 1981 y fe de erratas 22 de junio de 1981

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, "*Convención Americana sobre Derechos Humanos*" San José de Costa Rica. 22 de noviembre de 1969. DOF, 7 DE MAYO DE 1981

d) Jurisprudencia y tesis

Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Jurisprudencia. No. Registro: 200279 Materia: Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo II, octubre de 1995. Tesis P.J. 28/95. Pág.5

Jurisprudencia. No. Registro: 193463. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo X, Agosto de 1999. Tesis: P/J. 62/69. pág. 565

Jurisprudencia. No. Registro: 191966. Materia: Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril del 2000, tesis P. LXI/2000, pág. 71

Jurisprudencia. No. Registro: 191981. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril del 2000, pág. 72

Jurisprudencia. No. Registro: 191979. Materia: Constitucional, Administrativa, Laboral. Novena Época. Instancia *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril del 2000, tesis P. XLVII/2000, pág. 72

Jurisprudencia. No. Registro: 188844 Materia: Civil. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegidos de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, septiembre de 2001, tesis: I.3o.C.244 C, pág. 1309

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Tesis de jurisprudencia S3ELJ 24/2002, cuyo rubro es “DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES” puede consultarse en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, Tomo Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, pp. 61-62.

Tesis relevante S3EL 121/2001, cuyo rubro es “MILITANTE O AFILIADO PARTIDISTA.CONCEPTO” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005*, TEPJF, México, 2005, pág.701

Tesis relevante S3EL 024/99 cuyo rubro es “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL, ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS A EFECTO DE SUBSANAR SUS DEFICIENCIAS.” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, pág.558

Tesis relevante S3EL 022/99 cuyo rubro es “DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLITICOS. PARA REGISTRAR A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS, PUEDE REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, págs. 104-105

Tesis relevante cuyo rubro es “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS” puede consultarse en: *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, págs. 161-164

Tesis relevante S3EL 025/99 cuyo rubro es “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AÚN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, pág.562

Tesis relevante cuyo rubro es “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS. ELEMENTOS MINIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA PODER CONSIDERARSE DEMOCRATICOS” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, TEPJF, México, 2005, págs. 120-122.

Tesis relevante cuyo rubro es “REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005*, TEPJF, México, 2005, págs. 281-283

Tesis relevante cuyo rubro es “DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PUBLICA EN MATERIA ELECTORAL.CONTENIDO Y ALCANCES” puede consultarse en, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes. 1997-2005*, TEPJF, México, 2005, págs. 485-487.

Tesis relevante cuyo rubro es: “DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENSIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”, puede consultarse en, *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, TEPJF, México, 2005, págs. 487-489

e) Diccionarios

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 2001

Diccionario Electoral, 3ª ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, México, 2003

HEMEROGRAFÍA

ACKERMAN, John, *transparencia a medias*, en Revista Proceso, México, núm. 1622, 2 de diciembre de 2007

ARVIZU ARRIOJA, Juan, *Derrochan partidos 20 mil mdp en 11 años*, en El Universal, México, 7 de enero, 2008

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Parlamento y partidos: pilares del edificio democrático en crisis*, en NEXOS, México, D.F. núm. 326, febrero 2005

FERRAJOLI, Luigi, *Juspositivismo crítico y democracia constitucional*, en *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, ITAM, núm. 16, abril 2002

MURAYAMA, Ciro, *Consecuencias económicas de la reforma electoral*, en NEXOS, México, D.F. núm. 358, octubre 2007

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico*, en Cuestiones Constitucionales, núm.13, julio-diciembre, UNAM-IIJ, México, 2005

SABA, Roberto, *el derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno*, en revista *derecho comparado de la información*, num. 3, enero-junio, UNAM-IIJ, México, 2004

VÁZQUEZ, Rodolfo, *Corrupción y Estado Democrático de Derecho*, en revista Nexos, núm. 323, México, noviembre de 2004