



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

**“TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

OMAR SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

ASESORA:

DRA. MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2016





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos:

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por darme la posibilidad de desarrollarme como persona y ciudadano en sus instalaciones, pero sobre todo por convertirse en mi segunda casa.

A la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (UAM-AZC), por permitirme expandir los horizontes del conocimiento en sus instalaciones y pulir mi formación como persona y ciudadano.

A la sociedad por todas las contribuciones que realiza para que las instituciones educativas de México cuenten con recursos para realizar la importante labor de generación y difusión del conocimiento.

A mi asesora la Dra. María de Jesús Alejandro Quiroz por su interminable paciencia para guiar este proyecto hasta su culminación.

A mis revisores: Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Dr. Salvador Mora Velázquez, Dra. María de Jesús Alejandro Quiroz, Dr. Enrique de Jesús Navarro Gallardo, Dr. Héctor Marcos Díaz Santana.

A los profesores: Mtro. Huberto Castillo González, Mtro. Francisco Segovia Hernández y Mtro. Enrique García Martínez por brindarme la oportunidad de iniciar en la labor docente, profesión a la que deseo unirme.

Dedicatorias:

A mis padres, Omar Sánchez Fragoso y Yakiro Gutiérrez Hernández, por su apoyo incondicional, pues este logro es el resultado del enorme esfuerzo que juntos hemos realizado a lo largo de nuestras vidas para buscar un mejor futuro. Los amo y les estaré eternamente agradecido por la educación que me han dado en familia.

A mis abuelos, Oscar, Artemia, Reynaldo y Guillermina, porque son parte de este logro, pues sus consejos fueron guía en todo momento, siempre los llevo presentes.

A mi hermano Said, porque en los momentos más complicados es la fuerza que me impulsa para continuar sin importar la adversidad que se presente.

A Karina por ser mi cómplice y compañera de vida, por el amor y apoyo que me brinda cada día.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
Capítulo 1. Democracia, partidos políticos y sistema electoral en México	5
1.1 Concepto de democracia	6
1.1.1 El régimen democrático y sus implicaciones en México	10
1.2 Concepto de partido político	13
1.2.1 Integrantes de los partidos políticos	17
1.2.2 Las funciones de los partidos políticos	19
1.2.3 La regulación constitucional de los partidos políticos	21
1.2.4 Financiamiento de los partidos políticos en México	23
1.2.5 Sistema de partidos en México	25
1.3 Concepto de sistema electoral	26
1.3.1 La función del sistema electoral como mecanismo de designación	27
1.3.2 El sistema electoral mexicano	29
Capítulo 2. Atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Instituto Nacional Electoral (INE) e Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas	34
2.1 Misión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	35
2.1.1 Naturaleza jurídica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	35
2.1.2 Elección de los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	36
2.1.3 Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	40
2.1.4 Atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en materia de transparencia y protección de derechos político-electorales	43
2.1.4 Atribuciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	46
2.1.5 Atribuciones de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	49
2.2 Misión del Instituto Nacional Electoral (INE)	51
2.2.1 Naturaleza jurídica del Instituto Nacional Electoral (INE)	51
2.2.2 Elección de los Consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE)	53
2.2.3 Atribuciones del Instituto Nacional Electoral (INE) en materia de transparencia y protección de derechos político-electorales	57
2.2.4 Atribuciones de la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales del Instituto Nacional Electoral (INE)	62

2.3 Misión y objetivos del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	66
2.3.1 Naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	67
2.3.2 Elección de los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	69
2.3.3 Atribuciones del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	74
Capítulo 3. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de los partidos políticos, de acuerdo los Tratados Internacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la legislación vigente.	77
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CEPUM)	78
3.1.1 Derecho de acceso a la información en la CPEUM	79
3.2 Leyes que regulan la transparencia de los partidos políticos	85
3.2.1 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)	86
3.2.2 Ley General de Partidos Políticos (LGPP)	91
3.3.3 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)	97
3.3.4 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)	105
3.3 Tratados internacionales	112
3.3.2 Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)	113
3.3.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	115
3.3.4 Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (CDPM)	118
Capítulo 4. Casos complejos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de los partidos políticos, el gobierno en México y el efecto del dinero en las elecciones para los partidos políticos.	121
4.1 Las boletas electorales de la elección federal para Presidente de México en 2006	123
4.2 El caso Grupo Monex-Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la elección federal para Presidente de México en 2012.	129
4.3 Relación entre el presupuesto asignado y los votos obtenidos por los partidos políticos en México 2012	136
4.3.1 Relación entre el presupuesto asignado y los votos obtenidos por los partidos políticos en Costa Rica 2014	140
CONCLUSIONES	146
FUENTES DE CONSULTA	153

INTRODUCCIÓN

El estudio de los partidos políticos y las instituciones que los regulan ha despertado gran interés entre los científicos sociales desde hace más de un siglo, en México dichos agentes son importantes para la sociedad, ya que los procesos electorales levantan toda clase de controversias entre los participantes, por lo que se requiere un adecuado tratamiento en cuanto a normas jurídicas y autoridades electorales.

Los partidos políticos en una democracia tienen estatutos y promueven un programa, la cual sintetiza la forma de organización y acción de los mismos, con lo cual buscan atraer a una gran cantidad de miembros y simpatizantes que los ayuden a obtener la mayor cantidad de votos en una elección.

Las elecciones son organizadas por autoridades electorales que vigilan el comportamiento de los partidos políticos antes, durante y después de las elecciones y dirimen las controversias surgidas del proceso electoral; los partidos políticos reciben prerrogativas para cumplir sus funciones y competir por el poder, para lo cual buscan el apoyo de la mayor cantidad de electores posible.

El sistema político mexicano se ha ido transformando desde que México tiene un régimen democrático a lo largo de su existencia para dar respuesta a las demandas y necesidades que surgen en su contexto, para ello se han creado organizaciones, instituciones y mecanismos como las elecciones, los partidos políticos y las instituciones electorales, para renovar a los individuos que ocupan los cargos en el poder Ejecutivo y Legislativo.

En el actual sistema político se ha reconocido a nivel constitucional la importancia que tienen los partidos políticos para la vida en democracia, pues son ellos las principales organizaciones para que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones y acceder a ocupar cargos públicos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece un régimen democrático representativo, en lo cual pueden participar todos aquellos que cumplan una serie de requisitos, pero son los partidos políticos, el principal medio para representar a los electores; sin embargo las candidaturas independientes son un medio alternativo, aunque por obvias razones no son objeto de este estudio.

A inicios del presente siglo en el proceso electoral del año 2000 comenzó a darse una relevancia inusitada en las elecciones, pues el denominado Partido Revolucionario Institucional que por décadas había ganado la elección presidencial, perdió la presidencia con el Partido Acción Nacional, inaugurando con ello una nueva época en la que se visualizaba a instituciones como el entonces Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como generadores de confianza y certeza.

En México una de las características principales del sistema electoral, es que establece mecanismos de financiamiento público y privado para que los partidos políticos desarrollen sus actividades, es decir, los ciudadanos contribuyen con sus impuestos para financiar a los partidos políticos que están encargados de promover la vida en democracia y de otorgarles la posibilidad de tomar decisiones en el ámbito público.

Los partidos políticos al estar financiados con recursos públicos, tienen la obligación de rendir informes detallados a los ciudadanos de cómo, cuándo y en qué se gastan los mismos; sin embargo para ello se tiene un formato poco útil para que los ciudadanos realicen un análisis minucioso. El tema de los ingresos y egresos de los partidos políticos y otros temas como la selección interna de sus candidatos se han convertido por décadas en procedimientos opacos incluso para los propios miembros del partido, por lo que al no publicitar sus procedimientos internos, son más proclives a generar corrupción.

La transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información de los partidos políticos en México se han establecido en la legislación mexicana para combatir la opacidad de los mismos, y diversas instituciones están encargadas de garantizar estos valores, buscando con ello consolidar un sistema de partidos que sea abierto a los ciudadanos, para que puedan participar en algún partido o conocer el funcionamiento y toma de decisiones de dichas organizaciones; sin embargo ello no significa que los partidos políticos y las instituciones no deban ir más allá de lo que los obliga la legislación, pues dentro del ámbito internacional y nacional, existen normas que las instituciones deben interpretar de manera adecuada para beneficiar al individuo, siempre y cuando no se ponga en peligro la estabilidad del Estado.

Para que la legislación mexicana adoptara prácticas más democráticas entorno a los partidos políticos, se ha requerido de una presión constante de la sociedad que de manera lenta y gradual ha logrado cambios vitales, para que el sistema jurídico y electoral obligue a los partidos políticos a cumplir una serie de reglas que permiten conocer de manera general cómo gastan los recursos públicos.

Desde 1989 los partidos políticos están obligados a transparentar la información que les requiere la legislación, por ejemplo rendir informes como el de gastos ante el Instituto Nacional Electoral (INE), que a su vez los da a conocer a los ciudadanos, por medios electrónicos como su página de internet; pero esto no es suficiente, ya que los ciudadanos requieren conocimientos técnicos para analizar dichos informes, y por lo mismo resulta ser un documento que no permite conocer con claridad cuánto se gasta, cómo y en qué.

El marco jurídico mexicano ha otorgado la posibilidad a los ciudadanos de acceder a la información que consideren relevante, uno de dichos medios para conocer la información de los partidos políticos es el INE, pues a través de esta institución cualquier ciudadano puede solicitar información a dichas organizaciones, lo cual no significa que vaya a ser otorgada, pues puede ser que sea inexistente, que no esté abierta al público o que simplemente se niegue.

Al analizar las problemáticas anteriores a lo largo del presente trabajo de investigación, se comprobó la hipótesis inicial en tanto que el sistema de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de los partidos políticos dependen en gran medida de un marco normativo adecuado al contexto, pero sobre todo del hecho de que las instituciones sean capaces de dar respuesta a las controversias surgidas en los procesos electorales, lo cual genera como resultado la confianza que los ciudadanos tienen en el sistema político.

El presente trabajo de investigación tiene por intención analizar el sistema político mexicano haciendo énfasis principalmente en la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información de los partidos políticos en cuando a sus prerrogativas, y en las autoridades responsables de dar acceso a la información de dichos sujetos, que en la actualidad se encuentran regulados por un marco

jurídico nacional e internacional que los obliga a dar a conocer información acerca de su propio funcionamiento y del uso de recursos públicos que ejercen.

El trabajo aborda dichas cuestiones, pues en el primer capítulo se recopilan conceptos clave de diversos autores clásicos y modernos, que servirán como base para generar conceptos acordes a la realidad de México, en rubros relevantes como los partidos políticos, la democracia y el sistema electoral, pues en su conjunto permiten que los ciudadanos incidan en la toma de decisiones.

En el segundo capítulo se analiza el papel que tienen las instituciones en la democracia mexicana, analizando la forma en que se integran, las atribuciones con las que cuentan para obligar a los partidos políticos a ceñirse al marco jurídico y con ello generar confianza de la sociedad en el sistema político.

En el tercer capítulo se analiza el conjunto de derechos que tienen los ciudadanos para obligar a los partidos políticos en México, a transparentar, rendir cuentas y acceder a su información, de acuerdo a las posibilidades y limitantes que otorga el marco jurídico nacional y e internacional interpretado en un país democrático como México.

En el cuarto capítulo se analizan casos de estudio entorno a procesos electorales complejos de México, en los que la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información de los partidos políticos y el sistema electoral han quedado en duda, pues la instituciones y los partidos políticos se han negado a que los ciudadanos accedan a información que hubiera resultado crucial para generar confianza en el sistema político.

El aporte de esta investigación es advertir que el diseño institucional es inadecuado para el ámbito electoral y que el marco jurídico nacional resulta insuficiente para asegurar la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de los partidos políticos en México, lo cual perjudica los derechos reconocidos a la población en el ámbito internacional.

Capítulo 1. Democracia, partidos políticos y sistema electoral en México.

“Aun los bueyes bajo el peso del yugo gimen y los pájaros se lamentan en su jaula”

Étienne de la Boétie

En el sistema político, los partidos políticos están inmersos en una democracia que exige que sus procedimientos sean cada vez más transparentes por diversas causas nacionales e internacionales, lo cual resulta benéfico para los electores, ya que tienen mayor acceso a información para la toma de decisiones, además cuando los electores sienten que sus derechos han sido vulnerados tienen respaldo en los medios de impugnación, para que la autoridad mediante un proceso emita un veredicto, y niegue o dé la razón al promovente del recurso, bajo un marco regulatorio que establece un mínimo de reglas.

La relación de estos tres elementos ha sido descubierta por autores como Maurice Duverger que nos menciona que *“Opinión pública, régimen electoral y sistema de partidos forman así tres términos interdependientes unos de otros, cuyas relaciones no se producen en sentido único, a pesar de la creencia corriente.”*¹

Duverger menciona opinión pública que si bien no es lo mismo que democracia, no existe ninguna democracia sin opinión pública, ya que es en esta característica donde se distingue a la democracia de otros regímenes, donde no se permite una opinión pública que no favorezca los intereses de las personas o grupos que detentan el poder.

En el sistema político mexicano, los partidos políticos están inmersos en una democracia que exige que sus procedimientos sean cada vez más transparentes debido a la legislación nacional, lo cual resulta benéfico para los electores, ya que tienen mayor acceso a información para la toma de decisiones, además cuando los electores sienten que sus derechos han sido vulnerados tienen respaldo en los medios de impugnación, para que la autoridad mediante un

¹ Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 406

proceso emita un veredicto, y niegue o dé la razón al promovente del recurso, bajo un marco regulatorio que establece un mínimo de reglas.

Los partidos participan en elecciones, donde las autoridades electorales vigilan los procedimientos, además los partidos deben cumplir una serie de obligaciones con lo cual los electores obtienen información que les permite tomar una decisión en las elecciones e incluso pueden decidir afiliarse a algún partido.

La relación anterior es resumida por Woldenberg que afirma que *“Los partidos son conductos de mediación porque ponen en contacto a los ciudadanos con las instituciones estatales.”*² Es decir que los partidos son el medio que permite a los ciudadanos cumplir con el fin de la democracia.

En el sistema político confluyen diversos elementos que funcionan como engranajes de una gran maquinaria que es la democracia, por eso resulta importante la relación que existe entre ellos, ya que si uno de ellos es deficiente en su funcionamiento repercute en el funcionamiento general.

El sistema electoral es todo el proceso que permite elegir y renovar a las autoridades en una democracia, los actores principales para ponerlo a funcionar son los partidos y los ciudadanos, y para que tenga legitimidad se requiere *“respeto a la voluntad contenida en los sufragios y que el votante tenga ante sí la posibilidad de elegir entre dos o más opciones.”*³

La democracia, los partidos políticos y el sistema electoral se encuentran interrelacionados, por lo cual es básico conocer su funcionamiento para entender la realidad en la que están inmersos los ciudadanos hoy en día, resultado de un proceso a lo largo de la historia que va conformando al sistema político.

1.1 Concepto de democracia

De acuerdo con Woldenberg *“la democracia es una forma de gobierno que parte del principio de que en una sociedad determinada coexisten ideologías, intereses, programas e incluso sensibilidades distintas, y que esa diversidad conforma la riqueza de una sociedad.”*⁴ De acuerdo con este autor los partidos

² Woldenberg, José. *Los partidos políticos y las elecciones en los Estados Unidos Mexicanos*. México, Nostra, 2006, p. 11

³ *Ibidem.*, p. 33

⁴ Woldenberg, José, Op. Cit., p. 43

políticos se encargan de encauzar las demandas y diferencias de la sociedad por canales institucionales, para buscarles una solución.

En el Estado de Derecho, el cual se define como un ente “*capaz de comprender diversas modalidades de control del poder público y de protección de los derechos del hombre, siempre bajo la constante aplicación del derecho a partir la racionalidad construida desde el propio derecho.*”⁵ Lo que significa que en el Estado de Derecho generalmente se establece la democracia, que se logra entre otros medios a través del control del poder público.

Algunos de los elementos característicos del Estado de Derecho son: 1) Hay mecanismos de control del poder público; 2) Se protegen los derechos del hombre; 3) Se aplica el derecho a partir de una racionalidad humanista. Es claro que se requiere que el Estado proteja los derechos del hombre a partir de la aplicación racional de las reglas del juego, para que exista una democracia donde se permita a los ciudadanos votar, ser votados y participar.

En un Estado de Derecho generalmente se adopta la democracia como forma de gobierno por lo cual es importante conocer el origen de la palabra democracia que viene de las raíces griegas *demos* que significa pueblo, y *kratos*, que significa poder, de esta manera se considera que la democracia es el poder del pueblo que emana de su propio seno.⁶

Existen dos tipos de democracia: la primera es la democracia directa, donde el pueblo es quien gobierna de manera directa y se ha implementado pocas veces debido al crecimiento exponencial de la población y la dificultad de organización que ello supone, además de la tendencia a centralizar el poder; la segunda es la democracia representativa que es un gobierno donde participan sólo unos cuantos elegidos de la población total, que son designados a través de sistemas electorales para nombrar representantes.

En su diccionario de derecho, Rafael De Pina sostiene que la democracia es un sistema de gobierno que se caracteriza por tener una sociedad participativa, en

⁵ Cossío D., José Ramón. Transparencia y estado de derecho. En: Ackerman, John [et al.]. *Más allá del acceso a la información*. México, Siglo XXI, 2008, p. 107

⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario electoral Vol. 1*. México, UNAM-TEPJF-IFE, 2003, tercera edición, pp. 246-247

la organización del poder público y en su ejercicio, a través de los partidos políticos a los que considera como elementos necesarios para la misma.⁷ Es destacable que se hable de una sociedad participativa, ya que cabe mencionar que tiene el derecho y obligación de nombrar a sus dirigentes, a los que también puede vigilar y exigirles rendición de cuentas cuando estén dotados de poder.

Es una definición sintética, a la que habría que añadirle el control al poder público como lo hacen los autores anteriores, ya que es indispensable para la democracia, como lo hacen notar Salazar y Woldenberg que lo definen como “*un método, un conjunto de procedimientos para formar gobiernos y para autorizar determinadas políticas.*”⁸

El diccionario especializado en el tema electoral nos señala que la democracia moderna no significa simplemente, un gobierno del pueblo donde la mayoría se impone sobre la minoría, sino que lo entiende como una forma de gobierno donde todos los participantes tienen derechos fundamentales que deben respetarse en aras de construir una sociedad democrática.⁹

Notamos en la definición especializada, que se habla de que todos los que participan tienen derechos fundamentales que deben respetarse, y lo más importante es que en ningún momento establece que vaya a ser el pueblo quien directamente gobierne, por lo cual hace referencia a la democracia representativa, donde son pocas las autoridades y al ser electas por el pueblo deben respetarle una serie de derechos fundamentales para estar en equilibrio.

Woldenberg enlista los principales elementos para que la democracia pueda ser una forma de gobierno estable “*No existe democracia sin un sistema equilibrado de partidos políticos, y por supuesto, sin elecciones.*”¹⁰ Lo cual nos habla de variables interdependientes, aunque debe puntualizarse que se requiere igualdad de condiciones, no equidad.

John Ackerman citando a Ian Shapiro, nos explica que la democracia es un medio para encuadrar las relaciones de poder que se dan entre los distintos

⁷ De Pina, Rafael. *Diccionario de derecho*. México, Porrúa, 1996, vigésima segunda edición, p. 222

⁸ Salazar Luis; Woldenberg José. *Principios y valores de la democracia*. México, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática núm. 1, IFE, 2012, p. 25

⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Op. Cit., p. 350

¹⁰ Woldenberg, José. Op. Cit., p. 7

actores que participan en este sistema de gobierno, y que como todo sistema pretende la convivencia de sus elementos de manera racional; sin embargo la característica distintiva de este autor, es que afirma que la democracia debe tener como fin disminuir la dominación¹¹ y, por lo tanto concebir a todos los actores como iguales, o lo menos desiguales posibles, porque ser autoridad implica ya una distinción.

De acuerdo con las definiciones anteriores se nota que la democracia en la teoría, implica al menos los siguientes elementos: primero, un sistema jurídico acompañado de controles que eviten el abuso de poder; segundo, un sistema electoral justo para elegir a las autoridades públicas; tercero, un sistema de gobierno fundado en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes por medio del respeto de derechos fundamentales. En la democracia representativa, los partidos políticos se convierten en los principales actores, aunque las candidaturas independientes que no son parte de este trabajo, podrían desafiar este argumento en algunos años.

Para definir a la democracia hay que utilizar las definiciones de diversos autores y diccionarios, por lo cual es ilógico que se pretenda vivir en democracia cuando ésta incluso llega a ser incomprensible para los beneficiarios como lo menciona Nohlen, citando un informe del Latinbarómetro:

“No está claro cuáles son los contenidos (de la democracia) más allá de (los) mínimos (de libertades cívicas), de tal manera que no debe sorprender que la democracia en América Latina no sea como son las democracias occidentales de los países industrializados’ (Informe de Prensa, p.4). A esto vale añadir que mucha gente en América Latina no sabe lo que significa democracia.”¹²

Lo que está claro en una democracia es que los beneficiarios de ella tienen derecho a que se les respeten una serie de derechos fundamentales que son producto del constante mejoramiento de la vida, gracias a las luchas sociales que han pagado con sangre, las libertades y garantías jurídicas de las que hoy gozamos, recordando que la democracia es un concepto progresivo que sólo se construye a través de cambios graduales.

¹¹ Ackerman, John. En su: *Más allá del acceso a la información*, p. 23

¹² Nohlen, Dieter. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México, UNAM-TEPJF, 2005, segunda edición, p. 137

1.1.1 El régimen democrático y sus implicaciones en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece como forma de gobierno la democracia representativa, a la que definimos como un *“proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes.”*¹³ Lo cual significa que la democracia depende en gran medida de los partidos políticos, debido a la importancia que adquirieron desde que se instauraron para darle estabilidad al sistema político.

La democracia tal como se concibe hoy en día, ha sido producto del devenir histórico del país, ya que algunos procedimientos para la selección de representantes eran autoritarios y no se garantizaba la libertad de voto, debido a que los intereses del gobierno por constituir un régimen sólido, requerían poner en marcha procedimientos autoritarios, donde pocos tomaban decisiones que impactaban en el conjunto.

La transición de México hacia un régimen democrático ha requerido un largo proceso, basta con recordar los tiempos de la Nueva España en los que México fue una colonia; sin embargo aún después de la independencia y de una Constitución tan moderna como la de 1917 producto de la revolución, y la fundación de los partidos políticos seguíamos sin poder afirmar que vivíamos en una democracia, principalmente porque, como en su época señaló Cosío Villegas *“Desde 1929 que se funda el partido de gobierno, éste no ha perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador. Hasta antes de 1964.”*¹⁴

Pudiera argumentarse que los partidos políticos tienen como fin ganar las elecciones y como tal, el hecho de que alguno gane todas las elecciones no basta para calificar el proceso como antidemocrático, pero esta afirmación sólo es válida en un contexto donde los partidos sean autónomos y participen en condiciones igualitarias en la disputa del poder.

¹³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Op. Cit., Vol. 2, p. 1099

¹⁴ González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. México, Era, 1967, segunda edición, p. 24

Notamos que González Casanova ya relacionaba la democracia con las elecciones, pues es sabido que desde que en un Estado se instaure un sistema de partidos, las elecciones son el único medio por el que se legitiman las autoridades, asimismo *“los efectos de los sistemas electorales dependen mucho del grado de estructuración del sistema de partidos políticos.”*¹⁵

El Partido Revolucionario Institucional, partido hegemónico en aquella época deterioró la credibilidad del sistema electoral y con ella la del propio partido como lo afirma Cosío Villegas *“Pocas cosas, sin embargo, han desacreditado tanto al Partido como el no haber democratizado sus procedimientos electorales al paso del tiempo.”*¹⁶ Ya desde entonces, la sociedad no confiaba en los procesos electorales ejecutados por el gobierno, pues sabía que los cambios en este modelo electoral eran casi imposibles de lograrse, sin dejar de reconocer que el voto ya era un avance significativo.

Actualmente los partidos políticos en México están inmersos en la democracia representativa como forma de gobierno reconocida por nuestra CPEUM en su artículo 115º, por lo cual es necesario conocer cómo se define y funciona la democracia, en nuestro régimen jurídico.

La CPEUM en su artículo 3º define 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.”*¹⁷ La democracia se ejercerá a través de partidos políticos donde participan los ciudadanos, que competirán para ocupar cargos públicos, desde los que buscarán mejorar las condiciones de vida de la población.

Antes de 1977 el sistema de partidos favorecía que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ganara la mayoría de las elecciones, por no decir todas, ya que los otros partidos no tenían capacidad para competir, lo cual provocó un descontento social, que desembocó en movimientos como el estudiantil de 1968,

¹⁵ Nohlen, Dieter, Op. Cit., p. 18

¹⁶ Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1981, treceava edición, p. 55

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3 (2016)

una de las causas para que en el año de 1977 se implemente una serie de profundas reformas al sistema político-electoral.

Cuando los cauces institucionales no son suficientes para responder a las demandas de la sociedad, ésta última exige que se realicen mejoras del sistema político electoral, en 1977 se modificó el sistema de electoral que a su vez impactó en el sistema de partidos buscando recuperar legitimidad ya que aún persiste la falta de credibilidad como menciona Nohlen *“Latinbarómetro concluye correctamente: ‘la política institucionalizada a través de los partidos ha perdido credibilidad y observa que la gente está saliendo a la calle para decir lo que piensa, porque los partidos los interpretan cada día menos’ (Informe de Prensa, p. 5).”*¹⁸ Lo cual nos indica que los partidos políticos siguen sin adaptarse a las exigencias de la sociedad.

Existe una relación directa entre el sistema de partidos y la democracia, ya que la democracia da existencia a los partidos políticos, pero el sistema de estos últimos es el que determina la calidad de la democracia, en México un libro muy reconocido en el que colaboran diversos autores afirma que en 1977 se consolida el paso más importante hacia la democracia *“en 1977 ocurrió un salto hacia la formación del moderno sistema de partidos; por primera vez las leyes y las instituciones del país se disponían a aceptar, recibir, conformar y fomentar una nueva realidad, explícitamente pluripartidista.”*¹⁹

Tomando en cuenta que para que exista democracia se requiere que exista un sistema consolidado de partidos, y un sistema electoral que les permita competir en condiciones equitativas por los votos de los electores, debemos considerar nuestra democracia como joven en comparación con muchos otros países, y nunca olvidar el largo camino que fue necesario para construirla.

El año de 1977 no es propiamente la consolidación de una democracia perfecta y que pudiera responder a las múltiples demandas de la sociedad de manera inmediata, pero es un gran paso porque por primera vez el gobierno reconoce que el régimen político ha suscitado un enorme descontento, que sólo puede

¹⁸ Nohlen, Dieter, Op. Cit., pp. 142-143

¹⁹ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La mecánica del cambio político en México*. México, Cal y arena, 2008, tercera edición, p. 77

encontrar válvula de escape, en las reformas al sistema electoral, y por lo tanto al sistema de partidos, que a su vez va a impactar en el sistema de gobierno.²⁰

La democracia mexicana sigue perfeccionándose, y para ello se requieren reformas estructurales para adaptar el sistema político a las dinámicas y plurales demandas de la sociedad, ya que nuestra historia ha demostrado que cuando éstas no son atendidas, estallan en revueltas sociales que provocan cambios coyunturales para dar respuesta a un momento preciso.

1.2 Concepto de partido político

Maurice Duverger sostiene que *“es evidentemente mucho más eficaz, en una democracia, utilizar los métodos electorales y parlamentarios para destruir el régimen que actuar desde afuera.”*²¹ En este mismo sentido, es más factible renovar el poder a través de los partidos políticos, que a través de métodos fuera de la ley.

Cuadro 1. Diferencias entre partidos de masas y de cuadros.

Partidos internos (Masas)	Partidos externos (Cuadros)
Descentralizados	Centralizados
Nacen de la base	Nacen de la élite
Suelen ser indisciplinados en la toma de decisiones	Suelen ser disciplinados con la toma de decisiones autoritaria
Comités locales existen antes que el partido	Comités electorales creados desde el centro
Son creados independientemente	Son creados por algún grupo
Si un grupo parlamentario lo crea, tiene fuerte injerencia.	Tiene fuerte injerencia el grupo externo que lo crea
Surgen generalmente donde no hay sistema de partidos	Surgen generalmente donde ya existe un sistema de partidos
Promueve valores y/o alcanza escaños según su organización.	Promueve valores y/o alcanza escaños según su organización.

Fuente: Elaboración propia con base en la obra *Los partidos políticos* de Maurice Duverger.

²⁰ La tríada: sistema de partidos-sistema electoral-sistema de gobierno, es autoría de Dieter Nohlen.

²¹ Duverger, Maurice, Op. Cit. 25

Es muy conocida la distinción que realiza en su obra Duverger acerca de los partidos de masas y los partidos de cuadros, señalando como principal diferencia de los últimos tienen un origen parlamentario, es decir, nacieron del poder legislativo y son de acceso limitado, mientras que los primeros tienen un origen popular y son de acceso casi ilimitado.

La distinción que hace Duverger en su obra sigue siendo válida, ya que podemos distinguir dos tipos de partidos políticos, los que tienen como fin el bien público, y los que tienen como fin el bien particular de un grupo. Desgraciadamente parece que la sociedad considera que la mayoría de los partidos son sólo instrumentos al servicio de grupos de poder que buscan su propio bienestar, lo cual es uno de los factores que nos explica la poca participación en las elecciones y en otros ámbitos de consulta como el Plan Nacional de Desarrollo.

La democracia mexicana sigue perfeccionándose y para ello se requieren reformas que adapten las funciones del sistema político a las demandas de la sociedad, ya que nuestra historia ha demostrado que cuando la sociedad está insatisfecha, canaliza sus demandas a través de movimientos sociales.

Como señala Duverger *“Históricamente, los partidos nacen cuando las masas populares han comenzado a entrar realmente en la vida política: han formado el marco necesario que les permite reclutar en sí mismas a su propias élites.”*²² Con lo cual hablamos de la forma de vida que conocemos como democracia.

A los partidos políticos no se les puede entender aislándolos del contexto en el que se desenvuelven como señala Duverger, los estatutos y los reglamentos interiores sólo describen una pequeña parte de la realidad, por lo cual se les debe evaluar en su accionar.²³ De tal manera resulta importante entender el contexto de los partidos para poder acercarnos a una definición.

Duverger nos menciona con precisión que *“En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares,*

²² Duverger, Maurice, Op. Cit., p. 452.

²³ *Ibidem.*, p. 12

*asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos.*²⁴

La democracia y los partidos políticos han estado unidos desde su nacimiento como lo señalan diversos autores, entre ellos Jacqueline Peschard, que afirma *“De la mano de la democracia que surgió como sistema de gobierno a mediados del siglo XIX, los partidos políticos han estado ahí desde entonces.”*²⁵ Aunque debe puntualizarse que se refiere a democracia censitaria, pues los partidos políticos surgen antes.

Conociendo a grandes rasgos el origen de los partidos políticos, se puede notar que la definición de los mismos a lo largo del tiempo se ha ido transformando principalmente por dos razones, la primera es que la política es dinámica y se tiene que ir adaptando al contexto que la rodea, la segunda es que de acuerdo al lugar donde nos situemos, los partidos son regulados por el régimen del país.

Duverger conceptualiza a los partidos políticos de la siguiente forma *“un partido es una comunidad con una estructura particular.”*²⁶ Que complementa citando a Constant *“Un partido es una agrupación de personas que profesan la misma doctrina política”, escribía Benjamín Constant en 1816.*²⁷

En una definición complementaria Duverger señala del partido de masas que es *“un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.) ligados por instituciones coordinadoras.”*²⁸ Con lo cual notamos que los partidos desde su origen tienen como uno de sus objetivos aglutinar a la mayor cantidad de personas dentro del partido o en una organización auxiliar, ya que potencialmente se convierten en electores.

Lucio Mendieta nos menciona que *“el partido político es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios y*

²⁴ *Ibíd.*, p. 15.

²⁵ Peschard, Jacqueline. *Transparencia y partidos políticos*. México, Cuadernos de transparencia Núm. 8, IFAI, 2012, p. 18.

²⁶ Duverger, Maurice, Op. Cit., p. 11.

²⁷ *Ibíd.*, p. 10.

²⁸ *Ibíd.*, pp. 46-47.

*mediante la retención o conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo.*²⁹ De esta definición destaca que los partidos políticos buscan obtener y después retener el poder, postulando un programa de acción y sus estatutos.

El autor antes citado explica a detalle porque hace esta definición:

*“El partido político temporal es el que se forma ocasionalmente en vísperas de elecciones, bajo la protección de intereses sojuzgados o de ambiciones individuales, o bien, en momentos de honda agitación popular [...] Los partidos permanentes son aquellos que han logrado una estructuración estable y que persiguen fines que logran más o menos parcialmente.”*³⁰

Una definición actual es de, De Pina Vara *“Agrupación de ciudadanos formada por quienes coincidiendo en su ideología política actúan mediante esta organización para dar a los problemas nacionales las soluciones que desde su punto de vista estiman más acertadas para la comunidad.”*³¹ Los partidos políticos no dan solución a los problemas nacionales ya que no son gobierno, además existen agentes poderosos inmiscuidos en la política que propiamente no son ciudadanos y que no tienen permitido participar en las mismas, como empresas transnacionales.

Woldenberg, citando a Sartori quien afirma en su obra *Partidos y sistemas de partidos* que los partidos tienen tres cualidades:

*“a) no son facciones: los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos b) son parte de un todo: los partidos contemporáneos, asumiéndose como partes de un todo, ofrecen por lo general, gobernar para el bien de todos o de la inmensa mayoría y c) son conductos de expresión: son un instrumento o una agencia que representa al pueblo para expresar sus exigencias.”*³²

Se debe ser muy cuidadoso con el concepto de partido político ya que como bien señala el Diccionario Electoral *“El concepto ‘partido político’, como hoy se conoce en la política y en el Derecho, es mucho más reciente que la existencia de su contenido.”*³³ Para después añadir que a los partidos políticos se les atribuyen

²⁹ Mendieta y Núñez, Lucio. *Los partidos políticos*. México, Porrúa, 1985, quinta edición, p. 20.

³⁰ *Ibíd.*, p. 22.

³¹ De Pina Vara, Rafael, *Op. Cit.*, p. 396.

³² Woldenberg, José. *Op. Cit.*, pp.11-12.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.* Vol. 2, p. 974.

efectos negativos como dividir a la sociedad, y por lo mismo generan desconfianza en la misma; sin que esto sea del todo cierto.

Peschard en su obra nos señala la transformación de los partidos políticos que con el paso del tiempo aumentan su importancia en los factores reales de poder *“Paulatinamente, elección tras elección y reforma tras reforma, dejan de ser aquellas sencillas, voluntarias, asociaciones de ciudadanos, unidos por una idea o una causa, para convertirse en poderosas maquinarias electorales dueñas de facultades políticas decisivas y exclusivas.”*³⁴ Esta definición parece acorde con la situación que se vive en nuestros días, y que se puede notar con el enorme descontento y poca confianza que generan los partidos en la sociedad.

Mendieta nos menciona la importancia de los partidos y el sector al que van dirigidos:

*“Las masas no agrupadas en partidos políticos y en sindicatos, por su bajo nivel cultural viven prácticamente al margen de la vida política del país, sin ningún interés para tomar parte en las elecciones [...] Muchos ciudadanos dudan de la efectividad de los comicios en aquellos países de incipiente democracia dominados por un partido oficial mayoritario y consideran que votar es un acto completamente inútil.”*³⁵

Como se puede constatar definir a los partidos políticos no es tarea sencilla por la multiplicidad de variables que están en juego, pero para razones prácticas de éste estudio lo entenderemos como aquella organización que postula una ideología entorno a la cual se agrupan diversos agentes y grupos, con la finalidad de participar en las elecciones y tener acceso al poder público.

1.2.1 Integrantes de los partidos políticos

Conocer la estructura de la organización de un partido político es importante para saber qué tipo de función cumple en el sistema político, ya que como explicó Duverger por un lado existen partidos con apertura a que los electores se conviertan en miembros, y por otro existen partidos que no permiten nuevos miembros dentro del partido, sino que solamente les interesa tener electores en periodos específicos, donde haya elecciones para algún cargo.

³⁴ Peschard, Jacqueline, Op. Cit., p. 5.

³⁵ Mendieta y Núñez, Lucio, Op. Cit., p. 124

Duverger señala que *“Un partido desarrolla sindicatos, sociedades culturales y deportivas, agrupaciones políticas con objetivos limitados (Frente Nacional, Partidarios de la Paz, etc.): teniendo como fin todas estas asociaciones englobar simpatizantes y reforzar a través de ellos la influencia del partido.”*³⁶ Lo anterior con el firme propósito de que el partido además de tener miembros directos, tenga miembros indirectos, que pertenecen a una organización adscrita al partido, con el que mantiene nexos de cooperación en vista de conformar un grupo numeroso de potenciales electores.

Duverger reconocía que *“Cada partido tiene su propia estructura, que no se parece casi a la de los demás. A pesar de todo, pueden distinguirse cuatro grandes tipos de elementos de base, a los que se pueden relacionar la mayoría de los partidos existentes: el comité, la sección, la célula y la milicia.”*³⁷

De manera que adaptando la descripción de Duverger a la actualidad tendríamos diversos grados de participación: 1) Miembros, son aquellos que están afiliados a un determinado partido político. Es miembro, y probablemente emite sufragio a favor del partido al que está afiliado, 2) Electores, son todos aquellos que acuden a votar por un determinado partido político. Emite sufragio, no necesariamente es un miembro, 3) Simpatizantes, son todos aquellos que se adhieren a la ideología del partido, probablemente voten. No son miembros de un partido político, pero concuerdan con el programa de acción de alguno.

El análisis de los miembros de un partido político es difícil porque los partidos no saben sus estadísticas o las ocultan y/o alteran, pues son parte de su estrategia política y del mensaje que quieren transmitir a sus posibles electores. Dicho de otra manera, por un lado quieren aparentar que es posible que cualquiera pueda ser miembro del mismo, y por otro aparentar que su ideología y estructura están dirigidas a la población en general.

Una medición sería para determinar el tamaño e influencia de un partido político es: 1) por su número de miembros, 2) por su número de electores, 3) por su número de escaños, o cuotas de poder obtenidos. Tomando en cuenta que el primer punto es muy complicado de determinar por la falta de voluntad y

³⁶ Duverger, Mauricio, Op. Cit., p. 81

³⁷ *Ibidem.*, p. 47

veracidad de la información, nos quedaríamos con los otros dos para realizar comparaciones entre los partidos, aunque es pertinente señalar que estas mediciones no son directamente proporcionales a los resultados que obtienen en las urnas, ya que en ese periodo todos los ciudadanos votan aunque no estén afiliados a algún partido político.

Cuando se analiza la organización de los partidos *“no debe olvidarse nunca que el motor de todo partido político es la conquista del poder.”*³⁸ Y como tal, se debe realizar un análisis de acuerdo al contexto y objetivos del partido, ya que estos determinarán el tipo de elementos que lo integrarán, es decir, que si un partido busca el beneficio de un pequeño sector, no reclutará a las masas, por lo tanto estará interesado en postular un programa amplio de promesas para ganar electores o simpatizantes en los periodos electorales.

1.2.2 Las funciones de los partidos políticos

En nuestra democracia contemporánea los partidos políticos son casi un dogma, lo cual nos explica Mendieta argumentando que *“en la técnica política del Estado liberal de masas los partidos son instrumentos insustituibles para la realización de la democracia.”*³⁹

Peschard en su obra cita a Diamond y Gunther quienes conciben a los partidos políticos con siete funciones mínimas:

*1) Reclutan y postulan candidatos para cargos de elección; 2) movilizan al electorado en apoyo a sus candidatos y promueven la participación política; 3) estructuran las opciones entre grupos de candidatos en competencia; 4) representan diferentes grupos sociales, ya sea simbólica o directamente promoviendo ciertos intereses; 5) agregan intereses alrededor de posiciones políticas; 6) conforman y dan respaldo a gobiernos, 7) integran a los ciudadanos y, en particular, a su sistema político.*⁴⁰

La regulación jurídica de los procedimientos electorales ha sido un paso fundamental para dar certeza y credibilidad al sistema político; sin embargo las exigencias de la sociedad requieren que los partidos políticos y diversos agentes que participan en el proceso electoral tengan una cultura de respeto a las leyes electorales ya que de otra manera la sociedad seguirá desconfiando.

³⁸ Cosío Villegas, Daniel Op. Cit., p. 72

³⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, Op. Cit., p. 40

⁴⁰ Peschard, Jacqueline, Op. Cit., p. 22

Los partidos políticos se encargan al menos de tres funciones: i) Seleccionan y reclutan candidatos idóneos para competir en las elecciones, ii) Tienen estatutos y promueven un plan de acción, iii) Movilizan su maquinaria electoral para conseguir la mayor cantidad de votos posible.

El Diccionario Electoral señala que *“los partidos ‘articulan’ demandas de la sociedad, o de los grupos sociales. Esta función es cumplida en gran parte a través del proceso electoral.”*⁴¹ Considero que ésta definición acierta en el punto clave que son las demandas de la sociedad, pues los partidos las utilizan constantemente como justificación para pedir los electores su confianza a través del voto, con la promesa de satisfacer las demandas, convirtiéndose así en maquinarias capaces de comprometerse a tareas poco viables.

Peschard desarrolla los motivos por los cuales los partidos no llegan a cumplir sus promesas que llegan al punto de la utopía *“De tal suerte, un partido en campaña puede prometer cierto tipo de política de beneficio social, pero al llegar al poder se ve obligado a ajustarla a los requisitos y orientaciones que plantean el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, porque para desarrollarla depende de los recursos que éstos ofrecen.”*⁴² Se debe reconocer que los recursos que maneja el gobierno son limitados y por lo tanto deben usarse con racionalidad para resolver paulatinamente los problemas.

En la actualidad existen diversas formas de influir en la política como son las redes sociales, pero si se quiere participar en el gobierno la realidad es que se requiere de intermediarios a estas organizaciones, que de acuerdo con el Diccionario Electoral *“Son los partidos políticos las organizaciones que monopolizan lo que la Ley Fundamental llama ‘voluntad política’ de la nación.”*⁴³ Además debe señalarse que las candidaturas independientes han desafiado este argumento, sin embargo no son objeto de este estudio.

Los partidos cumplen una función primordial para la democracia pues permiten el acceso al poder; sin embargo deben renovar sus procedimientos de organización y estructura, ya que de otra manera la sociedad no confiará en

⁴¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Op. Cit. Vol. 2, p. 975

⁴² Peschard, Jacqueline, Op. Cit., p. 29

⁴³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Op. Cit. Vol. 2, p. 976

ellos, y utilizará otros canales aunque no sean pacíficos, que se ajusten mejor a la atención de sus demandas.

Como claro ejemplo de que la sociedad ha dejado de confiar en los partidos políticos están las candidaturas independientes que han supuesto un duro golpe a los partidos, ya que los electores demostraron en las urnas de 2012 que prefieren un individuo que no esté asociado a la corrupción de los partidos, logrando restar un poco de poder a dichas organizaciones.

Por lo anterior parece acertada la expresión de Peschard *“En todo caso, e independientemente de los factores que motivaron su surgimiento, o del ámbito en el que vieron la luz, el propósito de los partidos fue, y sigue siendo, darle cuerpo y expresión política a una tendencia, corriente de pensamiento, o grupo.”*⁴⁴

1.2.3 La regulación constitucional de los partidos políticos

La CPEUM regula a los partidos políticos en su artículo 41º:

*“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política 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, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.”*⁴⁵

No se debe perder de vista que la Carta Magna consagra los ideales, por lo tanto en ella se regula a los partidos con una visión del deber ser de acuerdo a principios democráticos en el sentido puro, aunque como veremos con autores destacados, este tipo de organizaciones al ser el medio para constituir el gobierno, tiende a ser el objeto de interés no sólo de ciudadanos, sino de múltiples organizaciones con diversos intereses.

La CPEUM regula de manera amplia el proceso electoral, pero para los efectos de desarrollo del presente trabajo, analizaremos por ahora una sección del

⁴⁴ Peschard. Jacqueline, Op. Cit., p. 20

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 41º (2016)

artículo 41º para conocer las bases que regulan de los partidos políticos, sus funciones y la manera en la que participan para la conformación de los poderes públicos.

Entonces se señala que existe un pacto federal que regula la vida en democracia del pueblo mexicano, por medio del cual se debe respetar un orden que previamente fue establecido por la soberanía del pueblo y se refiere al establecimiento de autoridades públicas conocidas como poderes de la unión, dichas autoridades son elegidas a través del proceso electoral.

Por soberanía se debe entender *“la existencia de algún tipo de gobierno independiente que se apoya en la racionalización jurídica del poder.”*⁴⁶ Es decir, el pueblo de México nombra a su propio gobierno de acuerdo a procedimientos establecidos como son las elecciones para la renovación de los poderes ejecutivo, legislativo y de manera indirecta al judicial.

Un punto fundamental es que a partir de 1977 se reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, ya que con ésta denominación dichas organizaciones que ya tenían un papel trascendente en la vida del sistema político, son reguladas de manera expresa en la CPEUM y con ello se les reconocen derechos y prerrogativas con las que ya contaban, pero el punto trascendente es que se les imponen obligaciones.

Con el hecho de que la CPEUM señala a los partidos como entidades de interés público, se debe entender que los considera fundamentales para la democracia, y con ello se hacen acreedores a derechos, obligaciones y prerrogativas, que a su vez son una serie de recursos económicos y en especie que serán sustento para participar en la formación de la voluntad a través de las elecciones, y a su vez deben reportar el uso de los recursos.

Con los recursos que el Estado otorga a los partidos políticos, estos últimos participan en las elecciones, que son el mecanismo mediante el cual los electores participan, se agrupan y eligen al que más se ajuste a sus preferencias y demandas para formar la voluntad del pueblo.

⁴⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Op. Cit. Vol.2, p. 1190

1.2.4 Financiamiento de los partidos políticos en México

Woldenberg sostiene que para desarrollar sus actividades los partidos gozan de *“tiempos permanentes en la radio y la televisión (para lo cual se creó una comisión especial, la de Radiodifusión, dependiente de la CFE); apoyos para sus tareas editoriales (papel, redactores, facilidades para la impresión y distribución de sus publicaciones); materiales gráficos (carteles, folletos) y espacios para el desarrollo de sus campañas electorales y exención de impuestos y derechos.”*⁴⁷ La CFE estuvo en funciones de 1958 a 1989.

Mendieta dice que *“la forma de conseguir los fondos que necesiten dependen de la ética y la orientación de los partidos.”*⁴⁸ Con lo cual se entiende que se puede juzgar a un partido por el origen de sus recursos, que para empezar deberían provenir únicamente de las fuentes que permite la legislación electoral.

Existen tres tipos de financiamiento: el primero es el público, el cual consiste en dotar de recursos a los partidos políticos a través el Estado; el segundo consiste en el financiamiento de los partidos políticos a través de agentes privados, con regulación del Estado o sin ella; el tercero es una combinación de los dos primeros. El tipo de financiamiento que tiene un sistema electoral, es determinado por su normatividad electoral.

Mendieta argumenta con razón que *“Teóricamente parece mejor que sólo se permitiese financiamiento de los partidos por las cuotas comprobadas de sus miembros; pero tal medida, en países de bajo nivel cívico, dejaría en pie nada más a los constituidos por los obreros y a los confesionales.”*⁴⁹ Por lo cual si se quisiera que los partidos se mantuvieran con aportaciones voluntarias de sus miembros o simpatizantes, primero debería crearse una cultura cívica y que dichos agentes tengan recursos económicos suficientes para realizar aportaciones a los partidos políticos.

En México existe un sistema de financiamiento mixto, aunque predominantemente a través de recursos públicos, y conviene conocer a fondo su regulación, ya que el manejo de los recursos requiere transparencia y

⁴⁷ Woldenberg, José, Op. Cit., p. 19

⁴⁸ Mendieta y Núñez, Lucio. Op. Cit., pp. 70-71

⁴⁹ *Ibíd.* p. 72

rendición de cuentas, puesto que son los impuestos que pagan los ciudadanos los que mantienen a los partidos políticos en condiciones favorables para participar en las elecciones.

Actualmente los límites de financiamiento privado a partidos políticos no son regulados por la CPEUM, Navarro Olvera dice que *“la falta de un sustento Constitucional más sólido respecto del financiamiento privado, motivó que la legislación secundaria detallará diversos procedimientos de control de estos recursos, y colocará de manera expresa ciertos límites.”*⁵⁰

En cuanto al financiamiento público el artículo 41º de la CPEUM fracción II, señala que el financiamiento público se repartirá de manera equitativa e igualitaria a los resultados electorales, y se destinará a los partidos para cubrir las siguientes actividades:

“1) Anualmente para actividades ordinarias y se obtiene multiplicando el padrón electoral (los que tienen credencial de elector) por el 65% del salario mínimo vigente para el Distrito Federal. Del resultado se reparte un 70% de acuerdo al porcentaje de votos obtenido en la elección de diputados anterior, mientras que el 30% restante se distribuye de forma igualitaria entre los partidos”.

2) En época electoral, en el año que se elijan presidente de la República senadores y diputados corresponde al 50% de lo que le corresponde a un partido por actividades ordinarias, cuando sólo se elijan diputados es el 30%.

3) Por actividades específicas, como la educación, la capacitación política y la investigación y se destina el 3% del total de financiamiento público, que se reparte en 70% de acuerdo al porcentaje de votos obtenido en la elección de diputados anterior, mientras que el 30% restante se distribuye de forma igualitaria entre los partidos”.

Una norma más especializada que la CPEUM, como es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) es la que regula el financiamiento privado, sostiene que el límite es el 10% del tope de gasto de campaña que se señale para dicha elección por el Consejo General del INE.

Como se observa, el financiamiento público depende en un 70% de los resultados electorales, y en un 30% se reparte de forma igualitaria, además de

⁵⁰ Navarro Olvera, Jesús Alberto. *Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios*. México, Porrúa, 2005, Primera edición, p. 52

que el porcentaje destinado a actividades como la educación y la investigación es mínimo, cuando supuestamente los partidos deben involucrar a los ciudadanos en la vida democrática, los recursos económicos parecen favorecer únicamente la obtención del voto y el sostenimiento de los partidos.

Mendieta menciona que *“La falta de financiamiento adecuado es casi siempre motivo bastante para que un partido políticos se extinga, salvo el caso de aquellos partidos de carácter puramente mesiánico formados por individuos de exaltadas convicciones o de los partidos nacionalistas en los pueblos oprimidos por el extranjero, que se mantienen gracias a la energía patriótica de sus integrantes.”*⁵¹

Los recursos económicos juegan un papel trascendental puesto que *“La falta de equidad en los comicios es un elemento que puede incidir de manera directa en el resultado de la votación. Por lo que se convierte en una conducta que no debe permitir el Estado.”*⁵² En este caso no es falta de equidad lo que influye en los resultados electorales, sino la falta de igualdad.

1.2.5 Sistema de partidos en México

El sistema de partidos está estrechamente ligado al sistema electoral, como lo afirma Duverger en su magistral obra:

*“En definitiva, sistema de partidos y sistema electoral son dos realidades indisolublemente ligadas, a veces incluso difíciles de separar mediante el análisis: la exactitud mayor o menor de la representación política, por ejemplo, depende del sistema electoral y del sistema de partidos, considerados como elementos de un mismo complejo, raramente aislables uno del otro.”*⁵³

En México se mantuvo durante muchos años el PRI en el poder, dominando de manera casi omnipresente, por lo cual el sistema de partidos fue una simulación, hasta que en el último cuarto del siglo XX se comenzó a dar apertura al sistema político, para permitir la creación de un verdadero sistema de partidos.

Las adecuaciones hechas a la legislación electoral tienen como fin adaptarse a la realidad y la reforma de 1977 no fue la excepción, ya que de no haber dado apertura a diversos partidos en el sistema político corríamos el riesgo de caer en

⁵¹ Mendieta y Núñez, Lucio, Op. Cit., pp. 107-108

⁵² Navarro Olvera, Jesús Alberto, Op. Cit., p. 132

⁵³ Duverger, Maurice, Op. Cit., p. 232

la descripción de Mendieta, *“el Poder Ejecutivo tiene mayor fuerza, la Administración Pública se eterniza en manos de un sólo partido, el cual, para mantenerse en el poder recurre a toda clase de procedimientos hasta que su propia corrupción lo destruye.”*⁵⁴ A pesar de la aparición de nuevos partidos, el sistema sufrió daños que siguen presentes en el funcionamiento del mismo.

Mendieta considera que los partidos políticos se adaptan a las demandas de la sociedad, para ajustar sus promesas, por eso *“coinciden muchas veces, en puntos fundamentales, los programas de los partidos políticos opuestos. Es que todos tratan de interpretar las aspiraciones colectivas pero pretenden realizarlas de un distinto modo.”*⁵⁵

Por muchas semejanzas que puedan tener, en sus plataformas electorales, programas de acción, los estatutos y su declaración de principios, los partidos políticos nos permiten conocer cuál es la ideología que realmente postulan, por ello es necesario que estos documentos estén al alcance de cualquier persona que desee acceder a ellos para estar mejor informado, como en su página de internet.

1.3 Concepto de sistema electoral

Como la democracia los partidos políticos y el sistema electoral van de la mano conviene desde ahora establecer una definición como la de Nohlen, que entiende al sistema electoral como la forma en que los electores expresan sus preferencias políticas *“en el acto de votación y cómo se traducen esos votos en escaños, cuando se trata de elegir un Parlamento o un poder gubernativo o cuando se trata de elecciones presidenciales.”*⁵⁶

Woldenberg caracteriza al sistema como un medio a través de los canales institucionales para conseguir un fin *“las elecciones, el método de la democracia: la formula a través de la cual la pluralidad política convive y compite por los cargos de representación popular.”*⁵⁷

⁵⁴ Mendieta y Núñez, Lucio, Op. Cit., p. 104

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 57

⁵⁶ Nohlen, Dieter. Op. Cit., pp. 79-80

⁵⁷ Woldenberg, José. Op. Cit., p. 7

Se notan dos elementos característicos de un sistema electoral: i) los electores votan por el partido o candidato de su preferencia, ii) los votos se convierten en escaños. El primer elemento hace referencia a los sujetos que emiten su voluntad a través del voto y expresan en ello sus preferencias políticas, es decir, lo que los electores consideran benéficos para su persona y la colectividad. El segundo elemento hace referencia a los partidos o candidatos, que son favorecidos con el voto de los electores que los lleva a cargos en el poder público, que se convierten en poder y recursos económicos. Elementos que coinciden con la definición de Maurice Duverger sobre la democracia *“régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de elecciones sinceras y libres.”*⁵⁸

La definición que ofrece Woldenberg es acorde con los autores clásicos, y además resalta que el sistema electoral se enfrenta al reto de una comunidad compleja *“Las elecciones son el método a través del cual una comunidad, compleja y contradictoria, está en capacidad de elegir a sus gobernantes y legisladores.”*⁵⁹ Es decir, que con esta definición de manera implícita se entiende que el sistema electoral permite llegar a consensos para nombrar gobernantes.

1.3.1 La función del sistema electoral como mecanismo de designación

Andrade Sánchez nos dice que el sistema electoral tiene como funciones:

- a) Generar representación;
- b) Generar gobierno;
- c) Generar legitimidad;
- d) Transmitir pacíficamente el poder;
- e) Satisfacer una necesidad ritual de participación colectiva, y
- f) Medir las reacciones de los gobernados.⁶⁰

Destaca que Andrade ponga a la transmisión pacífica del poder como uno de los elementos, ya que depende de que esto se cumpla para que el gobierno que se

⁵⁸ Duverger, Maurice. Op. Cit., p. 378

⁵⁹ Woldenberg, José. Op. Cit., p. 31

⁶⁰ Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho electoral*. México, Oxford, 2011, primera edición, p. 30

va a formar tenga legitimidad con los ciudadanos a los cuales va a gobernar, es decir, que las funciones que describe este autor, permiten visualizar al sistema electoral como el medio que permite renovar a los gobiernos, pero dependiendo del procedimiento, el gobierno arrancará con determinada legitimidad.

Según Nohlen, el sistema electoral tiene las siguientes funciones:

- a) La representación (votos-escaños)
- b) Formación de mayoría: institucional-desempeño del gobierno
- c) Participación informada (elector-representante)
- d) Transparencia del sistema electoral (boleta-voto)
- e) Legitimación del sistema electoral (engloba los 4 anteriores)⁶¹

Nohlen al igual que Andrade, describe al sistema electoral, como un medio que permite que los ciudadanos tengan la capacidad de elegir o renovar a sus gobernantes; sin embargo Nohlen si pone al elector como el agente clave en el sistema electoral, ya que para que tenga legitimidad el gobierno, se requiere que los ciudadanos hayan participado de manera informada y que el proceso haya sido transparente.

Woldenberg dice que las elecciones son el medio a través del cual la forma de gobierno encuentra sus canales de comunicación *“La democracia supone que la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad cuenta con un marco para su expresión y recreación, para su convivencia y su competencia.”*⁶²

De acuerdo con Woldenberg el sistema electoral tiene tres principales funciones que cumple de manera parcial de acuerdo al comportamiento del sistema en su conjunto y al contexto de la democracia de la que se trate *“Las funciones del proceso electoral son “producir representación, producir gobierno, y producir legitimidad.”*⁶³

El sistema electoral está interrelacionado con el sistema de partidos, aunque para saber realmente el porcentaje de incidencia que tiene el uno sobre el otro,

⁶¹ Nohlen, Dieter, Op. Cit., p. 90

⁶² Woldenberg, José. Op. Cit., p. 11

⁶³ Ibídem., p. 34

habría que analizar directamente un caso concreto, ya que realizar una afirmación general tendría muy poca probabilidad de éxito.

1.3.2 El sistema electoral mexicano

Hasta 1977 prácticamente se mantuvo un partido hegemónico en nuestro sistema político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo cual provocó un desgaste de la legitimidad, ante lo cual fue necesario *“pasar de un sistema de partido hegemónico a uno equilibrado y competitivo, de elecciones sin competencia o altamente controvertidas a auténticas elecciones; a través de esa fórmula el mundo de la representación política se convirtió en plural.”*⁶⁴

Con la reforma electoral de 1977 se pretendía que el sistema político fuera capaz de atender las demandas de ciudadanos insatisfechos, que no se sentían representados por el partido hegemónico, es decir a través del sistema electoral *“la diversidad política implantada en la sociedad encontró un espacio institucional para su coexistencia. A esa etapa o periodo se le llamó transición democrática.”*⁶⁵

Woldenberg señala que *“De acuerdo a la ley, las etapas del proceso electoral son:*

- 1- Los actos preparatorios de la elección*
- 2- La jornada electoral*
- 3- Los actos posteriores a la elección y los resultados electorales*
- 4- Las faltas administrativas y las sanciones.”*⁶⁶

En esta sección se estudia el sistema electoral únicamente para la elección de presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados a nivel federal, ya que el estudio de los sistemas electorales estatales y municipales requeriría de una extensión mucho mayor.

De acuerdo con los artículos 34º y 35º de la CPEUM, son derechos de los ciudadanos mexicanos que tengan cumplidos 18 años y tengan una forma honesta de vivir, elegir y ser electos para cargos de elección popular, cumpliendo las formalidades que exija la ley. Lo pueden hacer de manera individual, pero es

⁶⁴ Woldenberg, José. Op. Cit., p. 7

⁶⁵ *Ibidem.*, p. 9

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 38

frecuente que lo realicen a través de un partido político, por toda la infraestructura y recursos necesarios para participar en las elecciones.

La CPEUM en su artículo 41º fracción V, establece que la organización de las elecciones compete al INE que es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicha institución es encargada de la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y Senadores, además del cómputo en la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En México y diversos países del continente el presidente es la figura predominante a pesar de la división de poderes, Nohlen explica que esto se debe a que *“la tradición presidencialista latinoamericana no es un mero producto de las instituciones, sino que éstas se encuentran arraigadas en valores, preferencias y padrones ampliamente compartidos con la sociedad.”*⁶⁷

De acuerdo con el artículo 80º de la CPEUM, el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que debe cumplir diversos requisitos, entre ellos tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección, ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos, haber residido al menos veinte años en el país y todo un año antes de la elección y otros, listados en el artículo 82º.

El presidente se elige mediante una elección directa, que significa que los electores acuden a las urnas y eligen directamente al candidato de su elección, sin intermediarios ni segundos procesos, la mayoría requerida es relativa, es decir que basta con que un candidato obtenga más votos que sus contrincantes para ser declarado ganador, aunque no alcance ni siquiera el 50% de la votación total.

Respecto al desarrollo de los derechos políticos de los militantes de los partidos políticos se ha insistido en que deben transparentarse sus procedimientos electorales internos, incluso gente perteneciente a la organización lo ha demandado, obteniendo hasta ahora negativas a transparentarlos, debido en gran parte a las ventajas que conlleva elección de candidatos en la obscuridad,

⁶⁷ Nohlen, Dieter, Op. Cit., p. 31.

como mantener sólida la organización del partido y darle una imagen de unión al exterior.

La elección del Congreso de la Unión es más compleja pues el poder legislativo federal se deposita en dos cámaras, que son electas por mayoría y representación proporcional, por lo que es importante señalar que la representación de un partido depende en gran medida de la formación de los distritos y las circunscripciones en relación a los potenciales electores que tiene cada partido en dicha zona, Nohlen explica que *“En términos generales se puede observar que el tamaño del distrito es la variable más importante para los efectos de un sistema electoral. Sin embargo, existen elementos técnicos que pueden acentuar el efecto del tamaño del distrito.”*⁶⁸

La Cámara de Diputados se renueva cada 3 años y para ser electo se requiere ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos 21 años cumplidos el día de la elección, ser originario o vecino del Estado donde se realice la elección con residencia de al menos 6 meses, además de otros requisitos mencionados en el artículo 55º.

Dicha Cámara consta de 500 miembros, de los cuales 300 son electos mediante mayoría relativa que se obtienen de dividir al país en 300 distritos electorales, es decir que, al igual que el presidente, un candidato a diputado solo requiere obtener más votos que sus contrincantes, sin importar que no rebasen el 50% del total de votos, para ser ganador.

Los otros 200 son electos por representación proporcional, es decir, que se asignan a partidos, motivo por el cual se divide el país en 5 circunscripciones, para lo cual los partidos deben cubrir distintos requisitos listados en el artículo 54º entre ellos haber participado en al menos 200 distritos, obtener al menos 3% de la votación, no tener más de 300 Diputados por los dos principios, y no tener más de 8% de Diputados de los que le correspondan por su votación nacional emitida.

Por mayoría relativa se elige el 60% de los Diputados (300) y por representación el 40% (200), teniendo como restricción para los partidos no tener más de 300

⁶⁸ Nohlen, Dieter, Op. Cit., p. 83.

Diputados con la suma de estos mecanismos, pero la regla más importante es la de no rebasar el porcentaje de Diputados en más de 8% al de la votación válida, ya que con esto se evita que un partido que no tenga ni siquiera el 50% de la misma, pudiera acaparar hasta el 60% de curules en la cámara o más.

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada 6 años, por cada Senador propietario hay un suplente, se requiere para serlo tener 25 años cumplidos al día de la elección, además de todos los demás exigidos para ser diputado, como ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.

La Cámara de Senadores se compone por 128 integrantes que son electos en las 32 entidades federativas de México, de los cuales 50% (64) son elegidos por mayoría relativa, es decir, 2 por cada entidad; otro 25% (32) son elegidos por primera minoría, es decir, el segundo lugar en cada entidad obtiene un curul; y el restante 25% (32) son elegidos por representación proporcional obtenida de una circunscripción nacional.

Respecto a las dos formas de representación Nohlen argumenta que el debate se ha centrado en visualizar *“el sistema mayoritario como promotor del bipartidismo, como garante de la estabilidad política; el sistema proporcional como causante del pluripartidismo, de la inestabilidad política e incluso del derrumbe de la democracia.”*⁶⁹

Como se nota en las páginas precedentes el sistema político está integrado por diversos elementos que interactúan entre sí, y aunque cada uno de ellos tiene su esfera de acción, el funcionamiento de cada uno de ellos repercute en el funcionamiento de los demás y por ende en el funcionamiento del sistema.

La democracia requiere de los partidos políticos, y mientras éstos no sean sustituidos por otras formas de organización más democráticas, participativas e inclusivas, los partidos seguirán siendo el principal medio a través del cual los ciudadanos acceden a los cargos de elección popular.

En este sentido, la democracia, los partidos políticos y el sistema electoral, no funcionan por sí mismos, se requiere que existan instituciones que garanticen que los procesos democráticos se llevan de acuerdo a reglas previamente

⁶⁹ *Ibidem.*, p. 13

establecidas, en las que se garantice a todos los agentes que su participación resultará relevante para la formación de la voluntad general.

En México existen diversas instituciones que tienen injerencia directa e indirectamente en el ámbito electoral, y que son resultado de diversas demandas emanadas de la sociedad que estaba inconforme con el sistema político, ya que consideraban que no se ajustaba a la realidad del país.

Las instituciones son el pilar que mantiene funcionando a la sociedad, por lo cual el funcionamiento de estas determina la legitimidad del sistema político, y resulta importante que dichas instituciones sean reguladas por un marco jurídico que permita tener certeza.

El gobierno en México toma decisiones que resultan determinantes para la legitimidad de la democracia, por lo cual conviene conocer a detalle su integración, atribuciones y funcionamiento, porque eso permite al ciudadano conocer sus derechos y las instancias a las que puede recurrir cuando éstos no sean respetados. En el siguiente capítulo se analizará a detalle las atribuciones de algunas de las instituciones más representativas en la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de los partidos políticos en México.

Capítulo 2. Atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Instituto Nacional Electoral (INE) e Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

“El puesto de ministro transforma a un hombre por completo”

Mirabeau

En México están encargados de velar por la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, protección de los derechos político-electorales, principalmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Instituto Nacional Electoral (INE), que son las máximas instancias electorales trabajando en coordinación con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), son las encargadas de conocer, analizar y resolver las peticiones que presenten ante ellos, los ciudadanos o los partidos políticos, cumpliendo requisitos mínimos señalados en la legislación.

Los derechos político-electorales son un conjunto de derechos que están regulados por el sistema jurídico de nuestro país, y que pertenecen al ciudadano, para que éste haga uso de ellos, cuando considere que es necesario para darle certeza al proceso electoral antes, durante y después de la celebración.

Para la defensa de los derechos político-electorales, tanto el TEPJF, como el INE y el INAI, deben contar con atribuciones para garantizar que los sujetos que participan en el proceso electoral, lo hagan bajo los principios constitucionales que les concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Como menciona Carbonell *“el derecho de acceso a la información obliga a que las autoridades aprendan a trabajar y organizarse de forma diferente”*⁷⁰. Es por

⁷⁰ Carbonell, Miguel. Transparencia, ética pública y combate a la corrupción, México, UNAM-III, 2009, primera edición, p. 18

ello que las instituciones que regulan el ejercicio del derecho de acceso a la información han sido rediseñadas para cumplir con sus objetivos.

En este capítulo se conocerá la misión, integración, atribuciones y funcionamiento establecidos por la CPEUM y las respectivas leyes, al TEPJF, al INE y al INAI para la protección de los derechos político electorales, favoreciendo con ello la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, en el respectivo ámbito de su competencia, con lo cual también conoceremos las limitaciones impuestas a dichos órganos.

2.1 Misión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

El TEPJF tiene la misión de actuar como la máxima autoridad en materia de justicia electoral, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones electorales, es decir, para garantizar a los ciudadanos que los partidos políticos respetarán la legislación electoral.

Dicho Tribunal tiene atribuciones para hacer que se respeten los principios consagrados en la CPEUM, y las respectivas leyes relativas al proceso electoral, donde el quejoso tendrá a su alcance recursos y juicios para defenderse, de actos que considera violatorios, y que hará del conocimiento del TEPJF para que éste los conozca y emita un veredicto.

2.1.1 Naturaleza jurídica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Actualmente el TEPJF es un Tribunal especializado en materia electoral, perteneciente al Poder Judicial de la Federación que se encarga de resolver las impugnaciones en materia electoral y protege los derechos político electorales de los ciudadanos, para dar certeza y legalidad al proceso electoral.

De acuerdo con el artículo 99º de la CPEUM, el Tribunal Electoral será, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la CPEUM; la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Respecto al TEPJF, Mac-Gregor señala que *“es la máxima autoridad tratándose del análisis de actos y resoluciones en materia electoral, excepto cuando se impugnan leyes electorales, cuya competencia es de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la acción de inconstitucionalidad”*.⁷¹

El TEPJF es la máxima instancia electoral en temas de conflicto, ya que como señala Navarro *“Otro aspecto importante es la facultad expresada en la norma Constitucional consistente en que las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables, por lo que es la última instancia en la materia”*.⁷²

Cuando el TEPJF emite una resolución en materia electoral, no existe otra instancia para recurrirlo, por eso se dice que sus pronunciamientos son definitivos e inatacables, por eso es tan importante conocer las atribuciones que tiene este Tribunal y cuáles son los asuntos de los que puede conocer.

2.1.2 Elección de los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

La elección de los magistrados del TEPJF es determinante para el funcionamiento de la democracia, porque en primer lugar el grado de preparación de los integrantes repercute en la calidad de las resoluciones, y además en segundo lugar el procedimiento de selección, resulta determinante para la independencia de la institución.

Como señala Guerra Ford, un aspecto que puede afectar la imparcialidad es el mecanismo de designación de los integrantes del órgano garante, ya que *“Ciertos tipos de designación pueden surgir de lealtades partidistas o del propio titular del Ejecutivo, y pueden poner en entredicho la legitimidad de estas instancias”*.⁷³

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación las ausencias definitivas de los integrantes del TEPJF serán cubiertas mediante convocatoria

⁷¹ Gracia Cárdenas, Jaime, et al. *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Nostra, 2007, p. 358

⁷² Navarro Olvera, Jesús Alberto, Op. Cit., p. 117

⁷³ Guerra Ford, Oscar. Los órganos garantes de la transparencia, integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos. México, UNAM-IIJ, 2011, primera edición, p. 52

pública, a la que puede concurrir todo interesado en ocupar el cargo, pero es atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) enviar una terna a la Cámara de Senadores.

Los requisitos para ser magistrado electoral, son los mismos que para ser ministro de la SCJN:

“I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento”.

Resulta interesante que la convocatoria establezca que pueden concurrir para ocupar el cargo todos aquellos que cumplan un perfil, pero que a final de cuentas sea atribución de la SCJN designar a la terna, lo cual impide que el proceso sea imparcial, pues la designación puede darse de manera discrecional, sin atender a aspectos de mérito, es decir, una evaluación objetiva.

En caso de que se requiera nombrar un nuevo magistrado electoral, la SCJN da el primer paso, enviando una terna, para lo cual debe tenerse en cuenta que dicha Corte, se compone de 11 ministros, y para que pueda sesionar basta con la presencia de al menos 7 de ellos (excepto en los asuntos relativos a los artículos 105º, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, y 107, fracción II, párrafo tercero de la CPEUM; lo cual no es referente a este proceso).

Para que la SCJN pueda aprobar una terna, debe votar por mayoría simple, con lo cual pudiera darse el caso, de que sea suficiente la aprobación de 4 ministros, es decir, incluso con el 36% de la aprobación de miembros de la SCJN, con lo cual se tomaría una decisión legal, pero con poca legitimidad.

Cuadro 2. Porcentajes mínimos de la SCJN para sesionar, aprobar y enviar ternas para la designación de un nuevo magistrado electoral.

Miembros presentes	Mayoría simple	Porcentaje relativo a miembros presentes	Porcentaje absoluto miembros de la SCJN
Máximo 11	6	54.54%	54.54%
Mínimo 7	4	57.14%	36.36%

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM

Una vez electa la terna para cubrir el puesto vacante de la Sala Superior o de alguna de las Salas regionales, el Presidente de la SCJN la hará llegar a la Cámara de Senadores. En caso de haber más de dos puestos vacantes y por lo tanto una terna por cada puesto, se indicará qué terna corresponde a cada Sala.

El hecho de que la SCJN envíe la terna que propone para cada puesto vacante, deja a la Cámara de Senadores como un filtro de aprobación únicamente, ya que no se le permite opinar en la designación de la terna, sino que sólo se le da la posibilidad de elegir de entre tres candidatos, al que ocupará el cargo; cuando la Cámara de Senadores recibe la propuesta, tiene 15 días para designar a alguien de la terna para ocupar el puesto vacante, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, lo que se conoce como mayoría calificada.

En el caso de la Cámara de Senadores se impuso el candado de que al menos dos terceras partes de los miembros presentes tengan que votar, a diferencia de la SCJN que para designar la terna, le basta con más de la mitad de sus miembros presentes, aunque para dar credibilidad al proceso resultaría idóneo que las mayorías fueran respecto de sus miembros integrantes, no presentes en la sesión, pero esto implicaría mayor dificultad para lograr consensos.

La Cámara de Senadores se integra por 128 miembros, y para sesionar requiere de al menos 65, con lo cual podría darse el caso de que con 44 Senadores, es decir, el 34% baste para designar de entre la terna a un magistrado electoral, un porcentaje muy similar al que basta para aprobar previamente la terna.

Cuadro 3. Porcentajes mínimos de la Cámara de Senadores para sesionar y aprobar la terna, que previamente envió la SCJN.

Miembros presentes	Mayoría calificada	Porcentaje relativo a miembros presentes	Porcentaje absoluto miembros de la Cámara
Máximo 128	86	67.18%	67.18%
Mínimo 65	44	67.69%	34.37%

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM

En el caso de que en la votación, los Senadores no se pongan de acuerdo para designar a un nuevo magistrado electoral por mayoría calificada, tendrán que notificar a la SCJN para que presente una nueva terna dentro de los 3 días siguientes, donde no se podrá incluir candidatos propuestos previamente. Posteriormente, la Cámara tendrá otros 5 días para poder designar magistrado electoral, mediante el mismo método y requisitos de designación.

Cuadro 4. Procedimiento para la designación de magistrados electorales del TEPJF.

Paso	Autoridad	Función
1	SCJN	Expide convocatoria pública y elige una terna por cada puesto vacante, para enviarla a la Cámara de Senadores.
2	Cámara de Senadores	Recibe la propuesta, y para aprobar la designación, requiere mayoría calificada.
3	Cámara de Senadores	En caso de no alcanzar mayoría calificada en la votación, notifica a la SCJN, para que envíe una nueva terna.
4	SCJN	Envía la nueva terna propuesta, a la Cámara de Senadores, que igualmente requiere mayoría calificada para su aprobación.

Fuente: Elaboración propia

En caso de que la Cámara de Senadores no apruebe a alguien de la terna enviada por la SCJN, el proceso vuelve a repetirse sin grandes cambios, sólo el candado de no poder volver a enviar a alguien de la terna anterior nuevamente, por eso se puede decir que la Cámara de Senadores es un filtro para la designación, pues sólo tiene la posibilidad de aprobar o desaprobar.

Cuando se llega a la necesidad de repetir un proceso para designar un magistrado ocurren dos cosas: la primera es que se da credibilidad al proceso, pues es signo de que los contrapesos funcionan de manera adecuada, y la segunda es que se resta credibilidad a los magistrados, pues denota que ninguno de la terna estaba calificado para ocupar el puesto.

Los magistrados electorales que integran las Salas Superior y regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la SCJN. Es decir, que los magistrados son elegidos a propuesta del poder judicial, pero otorgando la decisión final al poder legislativo.

La elección de candidatos para ocupar puestos vacantes en el TEPJF requiere de porcentajes de votación muy bajos, lo cual indica que bastaría un grupo minoritario para la designación de magistrados electorales, que serán de vital importancia para la resolución de conflictos en materia electoral. Cabe señalar que los magistrados electorales durarán en su encargo nueve años improrrogables, es decir, que en ningún caso pueden ser más de nueve años.

2.1.3 Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

El TEPJF funciona de forma permanente con una Sala Superior ubicada en el Distrito Federal, 5 salas regionales distribuidas en el territorio nacional (Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Ciudad de México, Toluca) y una especializada en la Ciudad de México. Las 5 Salas regionales corresponden a las circunscripciones plurinominales en las que está dividido el territorio mexicano.

El TEPJF tiene Salas distribuidas de manera estratégica en distintos lugares de la República mexicana, lo cual indica que dependerá en gran medida dónde

ocurra el acto que será motivo de su conocimiento, para determinar cuál de las Salas es competente para conocer del asunto.

Cabe señalar que aunque actualmente existen 5 Salas regionales, el artículo 192º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé que se crearán dos nuevas en septiembre de 2017, resultado de la reforma político electoral de 2014, y su ubicación será determinada por la Comisión de Administración del TEPJF.

Respecto a la creación de las dos nuevas Salas, se debe insistir en que su ubicación atienda a las necesidades del sistema político, puesto que una ubicación idónea de estas Salas, permitirá agilizar los tiempos de respuesta en beneficio de todos aquellos que acudan a realizar procedimientos.

La Sala Superior se integra por 7 Magistrados Electorales, bastando 4 de sus miembros para sesionar. El TEPJF y la Sala Superior cuentan con un mismo Presidente que será electo por la Sala Superior de entre los integrantes del Tribunal, para ejercer el cargo por 4 años.

Es complicado entender que las sesiones puedan dar inicio con tan pocos miembros, pues a primera vista parecería que se otorga gran libertad a los integrantes del TEPJF para decidir cuándo presentarse a las sesiones, pero también debe tenerse en cuenta que los asuntos que le son turnados requieren de tiempo de respuesta cortos.

En caso de empate en alguna votación el Presidente tendrá voto de calidad, es decir, su voto inclinará la balanza para tomar una decisión, que podría darse en caso de estar presente un número de miembros par en la sesión, esa es una de las razones por la cual el TEPJF se integra por un número impar.

El voto de calidad del Presidente, también atiende a un asunto de agilización en las votaciones, pues podría darse el caso de empate en alguna votación, donde ningún miembro esté dispuesto a cambiar su decisión, y es en ese momento que el Presidente destraba el empate, otorgando un gran poder al mismo, pero también es una gran responsabilidad con la que cuenta.

Hay casos en los que por su naturaleza, se requieren más de 4 miembros para tomar decisiones, como el previsto para hacer la declaración de validez y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, o para declarar la nulidad de tal elección, donde la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos 6 de sus 7 integrantes, y en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

El Presidente tiene voto de calidad para tomar decisiones cuando haya empate, aunque debe destacarse que para evitar este tipo de situaciones el TEPJF y otras instituciones normalmente se diseñan para integrarse *"por un número impar de integrantes, con la finalidad de reducir las posibilidades de empate en la toma de decisiones"*.⁷⁴

Los magistrados electorales sólo pueden abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto. Cuando un magistrado electoral no esté de acuerdo con la mayoría o su proyecto fuera rechazado, podrá formular voto particular, que si bien no cambiará el curso de la decisión, dejará constancia pública de que el magistrado no estaba de acuerdo parcial o totalmente con la mayoría y de sus razones.

El voto particular de un magistrado electoral, podría asemejarse a una carta de exposición de motivos, ya que su fin es el de hacer del conocimiento público, cuáles son las causas que han llevado a este individuo a actuar en determinado sentido, justificando su conducta hacia la sociedad.

Las sesiones de resolución del TEPJF son públicas, en los términos que determina la ley. Lo anterior quiere decir que únicamente son públicas las sesiones de resolución; ya que existen reuniones internas que no son obligatoriamente públicas, quedando a criterio del Presidente del Tribunal decidir cuándo convocar a sesiones privadas.

Las sesiones privadas deben ser usadas por los miembros del TEPJF de manera adecuada, ya que los asuntos de los que conoce dicha institución son de la

⁷⁴ Guerra Ford. Op. Cit., p. 49

máxima importancia para el sistema político, puesto que la emisión de su veredicto puede resultar crucial, para el rumbo de la democracia.

Para su adecuado funcionamiento la Sala Superior nombrará a un Secretario general de acuerdos y a un Subsecretario general de acuerdos, a los Secretarios, a los actuarios, así como al personal administrativo y técnico necesarios para que colaboren en funciones técnicas.

En el caso anterior también se debe contratar personal de manera racional, pues si se llegará a dar el caso de que el TEPJF tenga más personal del que requiere, la sociedad estaría en posición de demandar que sus impuestos no sean gastados de forma exagerada en personal técnico que no se requiere.

En relación a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, el TEPJF cuenta con otras instancias en su organigrama como lo son la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y la Comisión Sustanciadora, que mantienen una relación de información y coordinación con la Sala Superior.

Cada una de las Salas regionales y la especializada se integran por 3 magistrados electorales, que al igual que los de la Sala Superior durarán en su encargo nueve años improrrogables, y para sesionar requieren la presencia de los 3 miembros, ya que sus resoluciones se deben tomar por el voto de al menos 2 (mayoría), o con la aprobación de los 3 (unanimidad).

En el caso de dichas Salas, tienen la obligación de que sus miembros acudan en su totalidad, a diferencia de la Sala Superior que puede sesionar aunque no esté la totalidad de los mismos. Aunque es deseable que siempre esté la totalidad de los miembros en todas las Salas, pues ello enriquece el debate y la exposición de argumentos.

2.1.4 Atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en materia de transparencia y protección de derechos político-electorales

El TEPJF conoce de diversos asuntos en los que los partidos políticos son los principales agentes, por lo que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99º de

la CPEUM las fracciones relacionadas con la transparencia y acceso a la información, al Tribunal le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la CPEUM y según lo disponga la ley, sobre diversas cuestiones relevantes.

En primer lugar, las impugnaciones en las elecciones federales de Diputados y Senadores; determinando por exclusión, que la Sala Superior del TEPJF no es competente de primera mano para conocer controversias surgidas de elecciones en las entidades federativas, lo cual es comprensible porque se llenaría de trabajo si fuera la autoridad principal para conocer de estos asuntos locales.

En segundo lugar, las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. Con lo cual el TEPJF es competente para conocer de las impugnaciones referentes a la elección de los integrantes del poder legislativo y ejecutivo.

En tercer lugar conoce de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos (votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país) en los términos que señalan la CPEUM y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del TEPJF por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.

Lo anterior es base para la protección de los derechos político electorales, ya que faculta al TEPJF para conocer de las impugnaciones en cuanto a votar, ser votado, afiliación libre y pacífica para participar en el destino político de los Estados Unidos Mexicanos, siguiendo el procedimiento denominado juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano. Algunos de estos derechos son reconocidos en el artículo 35º de la CPEUM.

Por lo tanto un ciudadano podrá acudir al TEPJF, cuando sus derechos hayan sido violados por el partido político al que está afiliado, siempre y cuando, previamente haya agotado las instancias que el propio partido le ofrece para la

solución de conflictos. Aunque aquí cabe destacar que es complicado que alguna autoridad u organización que viola derechos, sea el mismo que lo reconozca. El TEPJF funge como un contrapeso para proteger al ciudadano del partido político, y otorgar certeza al ciudadano de que sus impugnaciones tendrán solución por la vía jurídica.

La vía jurídica se refiere al juicio de revisión constitucional, que Mac-Gregor nos dice que ha cumplido con la función de que *“ningún acto o resolución de las autoridades electorales de los Estados de la República quede fuera de control constitucional, lo que ha propiciado mayor transparencia.”*⁷⁵ Queda claro que en esta fracción el TEPJF es competente para casos de inconstitucionalidad de actos electorales en materia local.

El TEPJF conoce de sanciones impuestas a partidos, agrupaciones políticas y personas físicas o morales, con lo cual se entiende que dichas sanciones podrían mantenerse, aumentar, disminuir o desaparecer de acuerdo a lo que determine el TEPJF, además de que dicha información podría ser solicitada por un ciudadano, contribuyendo así a la transparencia y acceso a la información.

Navarro Olvera, nos dice respecto a las multas económicas, que *“la imposición de cualquier sanción podrá ser impugnada en los términos de Ley, por lo que este dispositivo es la piedra angular del sistema de medios de impugnación en materia electoral”*.⁷⁶

Las sanciones son impuestas por violaciones a la CPEUM o a las leyes generales, como la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), y en parte de ello depende que las conductas indeseables no vuelvan a repetirse, aunque con los exorbitantes presupuestos de los partidos, y lo irrisorias que resultan en comparación las multas impuestas, debería rediseñarse el modelo de sanciones, para disminuir las violaciones.

El TEPJF de acuerdo a la LGSMIME artículo 32 tiene las siguientes posibilidades para hacer cumplir sus sentencias:

⁷⁵ Jaime Cárdenas, Op. Cit., p. 359.

⁷⁶ Navarro Olvera, Jesús Alberto, Op. Cit., p. 110

“a) Apercibimiento;

b) Amonestación;

c) Multa de cincuenta hasta cinco mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. En caso de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la cantidad señalada;

d) Auxilio de la fuerza pública; y

e) Arresto hasta por treinta y seis horas”.

En cuarto lugar el TEPJF conoce los asuntos que el INE someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41º y párrafo octavo del artículo 134º de la CPEUM; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan. Siempre y cuando alguien realice la denuncia al INE y este envíe el asunto al TEPJF.

Lo anterior se refiere a la competencia que tiene el TEPJF para conocer de impugnaciones referentes al uso por parte de partidos políticos y candidatos independientes, de propaganda política y electoral, medios de comunicación, la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, y al uso de los recursos públicos de acuerdo a los principios y fines establecidos en el ordenamiento jurídico. Este último punto ha sido de los más debatidos, ya que se intuye que los recursos públicos son utilizados de manera ilegal en las campañas electorales.

2.1.4 Atribuciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación artículo 189º La Sala Superior tendrá competencia de acuerdo a la fracción I, inciso a), para conocer y resolver controversias surgidas del cómputo en los distritos, para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para después emitir la declaración de validez de la elección, que será enviada a la Cámara de Diputados.

Respecto al distrito electoral se debe tener en cuenta su tamaño, puesto que si es pequeño se conoce al partido político, o al candidato, más de cerca o por su

personalidad y se requiere menos gasto en la campaña electoral. En contraste si es un distrito grande se le conoce al partido político o candidato, por los medios de comunicación y se requiere más gasto en la campaña electoral, así mismo el cómputo de los votos es más complicado en distritos grandes.

Si se presentan juicios de inconformidad, es ilustrativo el argumento de Nohlen que sostiene *“hay que considerar que las cuestiones relativas a los sistemas electorales son cuestiones de poder.”*⁷⁷ Por lo anterior, los partidos agotan todas las instancias posibles en busca del poder, o al menos de sumar más votos para obtener más ingresos.

El inciso b) de ésta fracción I, se refiere a los recursos de reconsideración previstos en el artículo 60º de la CPEUM, presentados en contra de las resoluciones de las Salas Regionales referentes a los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), en las elecciones federales de Diputados y Senadores. Dando atribuciones a la Sala Superior para conocer las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados o Senadores.

El recurso de reconsideración se puede asemejar una aclaración, puesto que queda a criterio del TEPJF volver a considerar si se toman en cuenta o no, los alegatos que hace el promovente del recurso, ya que en algunas ocasiones los partidos sólo buscan que se alarguen los plazos para no cumplir con las sentencias del Tribunal.

El inciso e) de la fracción I, le da facultades a la Sala Superior para conocer, los asuntos mencionados en la CPEUM, artículo 99º, fracción V, es decir, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia.

Woldenberg señala que *“Los partidos políticos y las elecciones limpias eran los elementos que faltaban para hacer realidad la aspiración democrática”*.⁷⁸ Y para lograr lo anterior, es indispensable que el TEPJF proteja los derechos político-

⁷⁷ Nohlen, Dieter, Op. Cit., p. 63.

⁷⁸ Woldenberg, José, Op. Cit., p. 9

electorales del ciudadano, cuando los partidos políticos y otros actores los vulneran.

Cabe señalar que los juicios que se promuevan por violación al derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, así como los que se presenten en contra de las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas o en la integración de sus órganos nacionales, la Sala Superior admitirá el medio de impugnación una vez que los quejosos hayan agotado los medios partidistas de defensa.

Lo que se conoce como principio de definitividad, obliga a las personas que promuevan un juicio, a que en caso de existir instancias dentro los partidos políticos para impugnar el acto que consideran les ocasiona un agravio, deberán agotarlas y buscar solucionar por ese medio el conflicto, antes de presentar el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

En la fracción II del mismo artículo 189º, se otorga a la Sala Superior la facultad de conocer las impugnaciones por la determinación y en su caso, aplicación de sanciones impuestas por los órganos centrales del INE a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral, pública o privada, en los términos de la ley de la materia.

Con lo cual, cualquiera de los sujetos mencionados anteriormente, puede inconformarse con las sanciones impuestas por actos que la autoridad electoral consideró violaron algún principio del procesos electoral, perjudicando la equidad o algún otro principio de la contienda electoral. En este caso el TEPJF tiene la obligación de actuar de manera imparcial al analizar las sanciones, ya que éstas son una lección para quien infringe la ley electoral, pero también puede darse el caso de que modifique o revoque sanciones impuestas sin motivación.

La IV fracción remite a los artículos 232º y 235º de la LOPJF, en la que se establecen los requisitos para que el TEPJF emita jurisprudencia, añadiendo que la jurisprudencia del Pleno de la SCJN será obligatoria para el TEPJF, cuando

se refiera a la interpretación directa de un precepto de la CPEUM, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

La jurisprudencia es muy importante, puesto que es una herramienta que da una interpretación más exacta de la legislación electoral, sus alcances y límites, pero que por el mismo motivo no debe ser una herramienta para beneficiar la opacidad de los partidos políticos y perjudicar los derechos de los ciudadanos.

2.1.5 Atribuciones de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

La Comisión de Transparencia, permite que la información que está en posesión del TEPJF, entre ella la que se refiere a los partidos políticos, pueda ser transparentada, por lo que el reglamento interno del TEPJF en su artículo 229º, señala que la Comisión, es la instancia encargada de supervisar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales del Tribunal, así como el órgano revisor de las determinaciones en la materia, emitidas por el Comité de Transparencia y por la Unidad de Enlace.

Lo anterior básicamente señala que ésta Comisión es la encargada de que el TEPJF esté al día en el cumplimiento de las disposiciones relativas a transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, es decir, otorgar información que favorezca la protección de los derechos de los ciudadanos.

El artículo 230º del Reglamento señala que las Salas están integradas por 3 Magistrados, de la siguiente manera: una o un Magistrado designado por la Sala Superior, quien la presidirá; una o un Magistrado designado por la Presidencia del TEPJF; y la o el Magistrado de la Sala Superior que integra la Comisión de Administración, que fue electa o electo mediante el procedimiento de insaculación, es decir mediante sorteo.

Señala además que la persona titular de la Subsecretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, ocupará el cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión de Transparencia, con derecho de voz y no de voto, con lo cual se convierte más

en un asesor que en un integrante, que dará fe de las actuaciones correspondientes, pero no podrá tomar decisiones.

En los casos de sesión de resolución, la persona titular de la Subsecretaría General de Acuerdos, dará fe de las actuaciones correspondientes en el ámbito de su competencia y con las precisiones que haga el reglamento, puesto que su papel es dar legalidad de las actuaciones.

El artículo 231º le otorga a la Comisión de Transparencia, facultad para celebrar las sesiones necesarias, conocer y resolver de manera definitiva e inatacable los recursos de revisión y reconsideración que se interpongan, salvo aquellos que sean atraídos por la Sala Superior en términos de la fracción XV del artículo 10º del presente Reglamento, es decir, designar a la o el Magistrado que represente a dicha Sala en la Comisión de Transparencia.

La Comisión puede someter a consideración de la Presidencia del TEPJF la adopción de medidas para la oportuna ejecución de las actividades del Comité de Transparencia y, en su caso, ser el conducto para hacer del conocimiento de la Comisión de Administración los requerimientos materiales para su realización.

Además vigila, por conducto de la Unidad de Enlace, que se ponga oportunamente a disposición del público la información del TEPJF, así como su actualización. Para ello, realizará las acciones necesarias para verificar que las coordinaciones, áreas de apoyo y órganos auxiliares del Tribunal Electoral, cumplan con las obligaciones derivadas de la materia, de conformidad con el principio de máxima publicidad.

Como se observa, la Comisión de Transparencia, desempeña un papel muy importante para la transparencia de la información del TEPJF, ya que realiza las actividades necesarias para coordinar la entrega de la información por parte de las áreas y órganos auxiliares, para mantener actualizada la base de datos y después ponerla a disposición del público.

La Comisión de Transparencia hace del conocimiento de la Comisión de Administración, las presuntas infracciones a la normativa en materia de transparencia, o a este Reglamento, a efecto de que resuelva las quejas en los

términos del artículo 209º, fracción XIII de la Ley Orgánica, sin perjuicio de los procedimientos respectivos.

La imposición de una sanción no implica que se cumpla efectivamente su ejecución, por lo que estas Comisiones trabajan en conjunto, con el fin de que se resuelvan las quejas que sean de su competencia y con ello se genere confianza de la ciudadanía hacia el TEPJF.

Esta Comisión elabora un informe anual, integrando los que reciba de los órganos de transparencia, para rendirlo ante la Sala Superior. Lo cual favorece una rendición de cuentas en el interior del TPEJF y permite que haya una evaluación constante del rumbo que tiene la política de transparencia, identificando con ellos avances y áreas de oportunidad.

El titular de la Secretaría Técnica de la Comisión de Transparencia, tiene facultades para convocar a sesiones en nombre de la Presidencia de la Comisión de Transparencia; instrumentar la aplicación de los acuerdos que emita ésta Comisión de Transparencia; elaborar y suscribir las actas de las sesiones, llevar el control y seguimiento de los acuerdos alcanzados.

2.2 Misión del Instituto Nacional Electoral (INE)

El INE tiene como misión contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales de la sociedad a través de la promoción de la cultura democrática y la organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

De acuerdo a la misión INE, se nota que es una institución vital para la vida en democracia, por lo tanto se requiere que cumpla de manera cabal con las múltiples e importantes atribuciones que le son conferidas en la CPEUM y en la legislación electoral.

2.2.1 Naturaleza jurídica del Instituto Nacional Electoral (INE)

El artículo 41º, fracción V, establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de éste organismo nacional y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la CPEUM, es decir,

que ésta establecerá las atribuciones y los límites del INE respecto de los órganos electorales locales.

La misma fracción del artículo 41º, en su apartado A, señala que el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, agregando que la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán sus principios rectores.

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la CPEUM, en materia político electoral, destacando entre dichas reformas la reestructuración del INE, antes Instituto Federal Electoral (IFE), como un organismo público autónomo encargado de la organización de las elecciones, el cual está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia y que contará con una Contraloría General.

El INE será autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y diez Consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del INE. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

Con lo anterior se establece que el INE tiene un mecanismo interno para fiscalizar sus ingresos y egresos, lo cual favorece el interés público, aunque no estaría de más agregar que dicha información debe ser publicada en la página del INE, es decir, que éste ponga el ejemplo a los partidos políticos de que con transparencia y rendición de cuentas crearán confianza en la ciudadanía.

2.2.2 Elección de los Consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE)

El INE está integrado por 1 Consejero Presidente, 1 Secretario Ejecutivo y 10 Consejeros electorales que durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. La ley establece los requisitos que deberán reunir para su designación el Consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el Secretario Ejecutivo del INE.

Quienes hayan fungido como Consejero Presidente, Consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos, en cuya elección hayan participado; de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

De acuerdo al artículo 38º de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los Consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

***a)** Ser ciudadano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; **b)** Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; **c)** Tener más de treinta años de edad, el día de la designación; **d)** Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones; **e)** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso; **f)** Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; **g)** No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;*

Para ser electos los Consejeros electorales se requiere, el voto aprobatorio de al menos las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, es decir, que podría darse el caso de que con 251 miembros la Cámara pueda sesionar, y de esos, se requiere el voto de al menos 168, lo cual sería solamente el 33% de los 500 miembros de la Cámara de Diputados. Lo cual implica que para la designación de Consejeros electorales no necesariamente se requiere crear consensos en la Cámara.

Cuadro 5. Porcentajes necesarios en la Cámara de Diputados para la elección de Consejeros Presidente y electorales.

Miembros presentes	2/3 partes	Porcentaje relativo	Porcentaje absoluto
Máximo 500	333	66.60%	66.60%
Mínimo 251	167	66.53%	33.40%

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados propone al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los Consejeros electorales y del Contralor General del INE, en los términos establecidos en la CPEUM, la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales (LGIPE), la Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios.

La Junta Coordinación Política es un órgano integrado por miembros de los partidos políticos que designa al Consejero Presidente, ya que en la democracia representativa, se entiende que dicha Junta toma decisiones por los representados que en este caso es la sociedad.

Hace algunos años Navarro Olvera escribía *“Es un hecho, que la evolución de nuestros procesos democráticos va dibujando una realidad que se encuentra en pleno tránsito, en un devenir al que debemos hacer frente, con la vista en el futuro de México.”*⁷⁹ Con lo que entendemos que aún en tránsito a la democracia en la actualidad, existen áreas donde los ciudadanos no son tomados en cuenta ni siquiera para ser consultados.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados expide la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los Consejeros electorales y del Contralor General del INE, es decir, un proceso unilateral por parte de la Cámara de Diputados.

⁷⁹ Navarro Olvera, Jesús Alberto, Op. Cit., p. 136

Para la elección del Consejero Presidente y los Consejeros electorales, la Cámara de Diputados emite el acuerdo que contiene la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6º de la CPEUM.

Cuadro 6. Integración del Comité técnico para la evaluación de Consejeros.

Autoridad	Miembros que designa	Porcentaje
Cámara de Diputados	3	42.85%
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	2	28.57%
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	2	28.57%

Fuente: Elaboración propia

Es pertinente señalar que la CPEUM señala que el Comité estará integrado por siete personas de reconocido prestigio, pero nunca señala lo que se entenderá por ese concepto, ni establece requisitos mínimos para integrar dicho Comité, que tendrá un importante papel en el procedimiento para designar a los Consejeros.

En este caso destaca que la Cámara de Diputados tiene facultad para nombrar al 42% de los integrantes, requiriendo únicamente de otro miembro para obtener el 57%, es decir, una mayoría para tomar decisiones que a final de cuentas, resultan trascendentes para la vida democrática.

Integrado el Comité recibe la lista completa de los aspirantes que acudieron a la convocatoria pública, evalúa el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; selecciona a los mejor

evaluados, en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remite la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados.

Una vez que el órgano de dirección política recibe la evaluación de postulantes, impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del Consejero Presidente y los Consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes.

Si llegara a vencer el plazo para la designación de Consejeros, sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

Si aún después de vencido el plazo para la designación de Consejeros, sin que se hubiere concretado la elección en los términos que la dirección política de la Cámara haya realizado la votación y remisión prevista, o elección mediante sorteo de la lista conformada por el comité de evaluación, se tendrá como última instancia al Pleno de la SCJN, que realizará en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación, pero esto sólo en caso de que la Cámara haya renunciado a la atribución.

Cuadro 7. Procedimiento para la designación del Consejero Presidente, Consejeros electorales y Contralor General del INE.

Paso	Autoridad	Función
1	Junta de Coordinación Política	Propone al Pleno la convocatoria
2	Pleno de la Cámara	Aprueba la convocatoria
3	Mesa Directiva	Expide la convocatoria aprobada por el Pleno

4	Comité técnico	De la lista de candidatos asistentes a la convocatoria pública, elige a 5 por cada puesto vacante, para enviarla a la Junta de Coordinación Política
5	Junta de Coordinación Política	Impulsa la construcción de acuerdos para la designación de Consejeros o contralor general.
6	Pleno de la Cámara	Aprueba las designaciones
7	Pleno de la Cámara	Si no alcanza el porcentaje de votación requerido, se realiza mediante sorteo.
8	Suprema Corte de Justicia de la Nación	Si no se realizan el paso 6 y 7, la SCJN, realiza la designación mediante sorteo.

Fuente: Elaboración propia

También se integran al INE los Consejeros del Poder Legislativo para contribuir con opiniones, y serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Señalando que tienen voz, pero no voto en las reuniones.

Lo anterior indica que los Consejeros electorales son independientes, aunque en su designación la Junta de Coordinación Política tenga toda la injerencia para nombrarlos, además establece que los Consejeros del Poder Legislativo pueden tener filiación comprobada por algún partido político, es decir, que los primeros no deberían obedecer al interés de algún partido, en contraste con los segundos que pertenecen a algún partido.

2.2.3 Atribuciones del Instituto Nacional Electoral (INE) en materia de transparencia y protección de derechos político-electorales

De acuerdo al artículo 41º CPEUM, fracción V, apartado B, inciso a), punto 2 atribuye al INE, tanto en los procesos electorales federales y locales, la geografía

electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales.

Esta función es determinante, ya que dependiendo de la división electoral del territorio mexicano, dependerá en gran medida la asignación de Diputados y Senadores que obtendrá cada partido político. En palabras de Andrade Sánchez *“La circunscripción electoral es el conjunto de electores referido generalmente a un marco físico, que sirve de base para la elección.”*⁸⁰

En el punto 3 del mismo apartado B e inciso a), se le asigna el padrón y la lista de electores, factor importante ya que al estar en el padrón se reconoce que la persona en algún momento acudió al INE a registrarse, mientras que la lista de electores permite tener una relación certera de las personas que pueden acudir a votar en los distintos comicios.

En el punto 4, se le asigna la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, procedimiento que requiere de criterios transparentes, para garantizar que los funcionarios cuentan con las capacidades suficientes para cumplir con sus deberes electorales.

Debe resaltarse que en el punto anterior atiende a criterios técnicos para determinar donde serán instaladas las casillas en una elección y a los partidos políticos les conviene que la ciudadanía acuda a votar, pues además de otorgar legitimidad, les proporciona un beneficio que repercute directamente en la asignación de recursos públicos.

En el punto 5, se otorga al INE, la atribución de establecer las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales. Todos estos procedimientos permiten a los ciudadanos mantenerse informados y conocer resultados predictivos acerca de algún proceso electoral, por lo cual se requiere que se apeguen a principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, es decir que no se manipule la información.

⁸⁰ Andrade Sánchez, J. Eduardo, Op. Cit., p. 105

El punto 6, permite al INE, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, obligando a que los partidos tengan que llevar registros contables que permitan conocer desglosado el uso que le dieron a los recursos que por ley les corresponden.

También le corresponden al INE, de acuerdo al artículo 41º CPEUM, fracción V, apartado B, inciso b), para los procesos electorales federales en su punto 1, los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; con lo cual se le sigue encomendando el apego a la legalidad y equidad en los comicios electorales.

El punto 2 del mismo inciso b), le atribuye la tarea de preparar la jornada electoral, conectándolo con el punto 3 que le encomienda la impresión de documentos y la producción de materiales electorales que serán utilizados para la misma. Cabe señalar que se requiere un registro, para utilizar únicamente los materiales idóneos en cantidad.

Los dos puntos anteriores le confieren al éste organismo la atribución de generar los suministros necesarios para la jornada electoral, obligando con ello a realizar una planeación exhaustiva para obtener los materiales y recursos humanos necesarios para llevar a cabo la jornada electoral.

El punto 4, le da al INE la atribución de realizar los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley, que en la actualidad resultan trascendentes para darle credibilidad al sistema electoral en su conjunto, ya que a través de sistemas como el Programa de Resultados Preliminares, se permite conocer en tiempo real el conteo de votos que se realiza en las elecciones.

El punto anterior es lo conceptualiza Andrade Sánchez *“Se entiende por fórmula electoral el conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos que hacen posible atribuir a los partidos políticos el número de diputados, de entre los integrantes de sus listas regionales, que proporcionalmente les corresponda de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos en la elección.”*⁸¹

⁸¹ *Ibíd.*, p. 110

El punto 5, le permite hacer la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y Senadores; y el punto 6, el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales. Estas elecciones son muy importantes, por las atribuciones que tienen dichas autoridades en el sistema político y es aquí donde se insiste que resulta incompresible que para la designación de Consejeros del INE no participe la ciudadanía de manera directa.

2.2.3.1 Consejo General del INE

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del INE. La ley desarrolla las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del INE.

En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. En caso de que el INE delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación.

De acuerdo al artículo 41º CPEUM, fracción VI, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen la CPEUM y la Ley.

Respecto a los medios de impugnación Guerra Ford señala *"Las legislaciones en la materia han establecido medios de impugnación, que le permiten al ciudadano controvertir la actuación de los sujetos obligados para que ésta sea revisada y, en su caso, la autoridad "revisora" proceda a confirmar, revocar,*

modificar u ordenar la entrega de la información a los sujetos contra los cuales se interponga dicho recurso".⁸²

Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99º de la CPEUM, que estudiamos previamente, es decir, que contra las resoluciones del TEPJF no procede ningún otro recurso.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado. Es decir, que mientras se lleva a cabo el juicio, la resolución impugnada seguirá surtiendo efectos, hasta que se emita una nueva, ya sea que esta confirme, modifique o revoque la anterior.

La ley establece el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

De entre las causas para declarar nula una elección federal o local, destaca el inciso a), que requiere que se rebase al menos 5% el tope de gastos de campaña, que aunque parece un porcentaje bajo, los recursos que manejan los partidos políticos, son de varios millones de pesos.

Al respecto Emilio Giménez señala que se ha creado una válvula de escape para que los partidos puedan hacer pública la información antes de lo que señala la ley, en el siguiente caso *“Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere este inciso antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efecto en los mismos”.⁸³*

⁸² Guerra Ford, Oscar. Op. Cit., p. 30

⁸³ Peschard, Jacqueline, coord. Hacia el Sistema Nacional de Transparencia. México, UNAM-IIIJ-SUT, 2016, primera edición, p. 148

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. Esto quiere decir que en primer lugar se deben ofrecer suficientes pruebas para acreditar que el acto ilícito ocurrió y en segundo lugar que la votación debe ser cerrada entre los candidatos con mayor porcentaje de votos, para proceder.

Para que una sanción se imponga, antes el Consejo General debe emitir un dictamen razonado, sobre los cuales Emilio Giménez opina *"Los dictámenes consolidados del Consejo General han evolucionado en complejidad y precisión, y constituyen hoy en día la fórmula primaria de rendición de cuentas sobre las finanzas partidistas"*.⁸⁴

El criterio que permite que cuando la diferencia sea mayor a 5%, no se considere una violación determinante para el resultado de la elección, independientemente de su gravedad; vulnera la credibilidad de un sistema electoral financiado con recursos públicos.

El INE tiene una gran cantidad de atribuciones en la legislación que resultan indispensables para la vida en democracia; sin embargo requiere hacerlas efectivas cuando los partidos políticos no respetan el marco jurídico, además dichos partidos tienen una enorme injerencia en la designación de los Consejeros electorales, perjudicando con ello la imparcialidad de las instituciones electorales.

2.2.4 Atribuciones de la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales del Instituto Nacional Electoral (INE)

La Unidad Técnica de Transparencia, permite que la información que está en posesión del INE, entre ella la que se refiere a los partidos políticos, pueda ser transparentada, por lo que el artículo 80º del Reglamento Interior del INE, le atribuye a la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, la obligación de establecer los mecanismos y buenas prácticas para fortalecer la cultura institucional de transparencia, rendición de cuentas y

⁸⁴ Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 146

protección de datos personales, así como para potenciar el derecho a la información. Con lo que se entiende que dicha Unidad está especializada en esta importante labor de difundir, proteger y promover la transparencia dentro de los límites de la legislación.

Dicha Unidad diseña y propone al Secretario Ejecutivo, políticas dirigidas a promover en el INE la transparencia proactiva, establecer vínculos con actores sociales en relación con la definición de información socialmente útil, que retribuya en mayor confianza en el INE, es decir, en crear un plan para que el INE y la información con la que cuenta como la de los partidos políticos, sea puesta a disposición del público, ya que como dice José Sosa *“la transparencia y la rendición de cuentas constituyen medios de referencia y herramientas útiles para un mejor desempeño institucional.”*⁸⁵

Ésta también emite opiniones, elabora dictámenes y análisis de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y gestión documental, que propician la correcta aplicación de la normatividad en esas materias. Además de participar en el Comité de Información conforme lo establecido el Reglamento del INE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Además proporciona a los órganos del INE el apoyo técnico necesario en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y gestión documental. Elabora y ejecuta los planes y programas de capacitación para los órganos del INE y los partidos políticos, en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y gestión documental.

En pocas palabras esta Unidad está especializada en la asesoría de los partidos políticos y la transparencia del INE, así como de toda la información que tiene en su poder dicha institución, como la referente a partidos políticos; sin embargo aunque el nombre no lo dice, ésta Unidad también debe rendir cuentas a la ciudadanía, pues nada la exime de actuar bajo los principios consagrados en la CPEUM en beneficio de la población y del interés público.

⁸⁵ Sosa, José. *Transparencia y rendición de cuentas*. México, Siglo XXI editores, 2011, primera edición, p. 19

La Unidad establece los procedimientos y mecanismos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información y de protección de datos personales. Supervisa la correcta administración y conservación de los acervos documentales impresos y digitales de los acervos documentales, bibliográficos, hemerográficos, normativos y archivísticos del INE, para conservar el archivo histórico.

Como señala Ricardo Uvalle *"Todo Estado moderno se administra por medio de archivos, expedientes, oficinas y personal especializado que son los medios que permiten producir, sistematizar y salvaguardar la información público-gubernamental que se convierte en foco de interés de los ciudadanos para que sea conocida y difundida"*.⁸⁶

Con lo anterior se establece que es trascendente para atender las solicitudes de acceso a la información conservar los archivos, pues al ser una actividad altamente técnica y especializada, la Unidad cuenta con la capacidad para dar una respuesta rápida y respetando la protección de los datos personales, además de coadyuvar a la conservación de información.

La Unidad recomienda, en coordinación con la Unidad Técnica de Servicios de Informática, la implementación y aplicación de nuevas tecnologías para el manejo y difusión de información. Estas Unidades tienen una encomienda esencial en la actualidad para hacer llegar la información útil a los interesados, a un bajo costo y de manera masiva a través de medios electrónicos.

Al respecto Uvalle señala que para establecer una nueva cultura administrativa y gubernamental en el sector público, antes había que *"innovar prácticas, procesos, estructuras, tecnologías y acercar la Administración pública con los ciudadanos"*.⁸⁷ Por lo cual la Unidad se convierte en este enlace con la sociedad.

Además ésta Unidad coadyuva con el Secretario Ejecutivo en la supervisión del trabajo del Gestor de Contenidos. Apoya al Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información en el desempeño de sus funciones. También

⁸⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los rumbos de la transparencia*. México, UNAM-FCPyS, 2011, primera edición, p. 34

⁸⁷ *Ibíd.* p. 21

supervisa el registro y actualización de las solicitudes de acceso a la información y datos personales, lo que permite dar respuesta de manera oportuna de acuerdo a la fecha de petición. Forma parte de las Comisiones o Comités, que el Consejo o la normatividad del INE le encomienden, relativas a su objetivo.

La Unidad presenta un Informe Trimestral de Desempeño al Comité de Información y al Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información. Además de elaborar el Informe Anual de actividades, mismo que el Comité de Información presentará ante el Consejo General, previo conocimiento del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información.

José Sosa establece que *“el concepto rendición de cuentas hace referencia a una relación vinculante y activa entre dos partes que se relacionan justamente a partir del derecho de una de ellas”*⁸⁸ Con lo anterior se entiende que la Unidad tiene una rendición de cuentas hacia el interior del INE, pero no con la parte esencial de la democracia que es la ciudadanía, pues a esta última sólo le transparentan la información, pero no se la explican.

La Unidad debe mantener un registro sistematizado, público y actualizado de los estudios e investigaciones que realice o comisione el INE, lo cual permite a los interesados acceder a información útil en temas especializados o conocer el funcionamiento general del sistema electoral, aunque ciertamente no establece los detalles para acceder a dicho registro, ni los requisitos.

Por su parte, el Reglamento del INE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, le otorga a la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, atribuciones muy similares, por lo que aquí se destacan las que son complementarias entre ellas, elaborar y ejecutar los planes y programas para la capacitación de los funcionarios en materia de transparencia y acceso a la información, en los órganos centrales y a nivel delegacional y subdelegacional, así como en los partidos políticos.

La Unidad supervisa las labores del Archivo Institucional, la Red Nacional de Información y Documentación Electoral, la Unidad de Enlace y la Subdirección

⁸⁸ Sosa, José. Op. Cit., p. 23

de Información Socialmente Útil. Además coadyuva a través de su titular, con el Secretario Ejecutivo en la supervisión del trabajo del Gestor de Contenidos. Verifica el debido cumplimiento de las obligaciones que tienen los partidos políticos en materia de transparencia.

La Unidad supervisa que los partidos políticos cumplan las obligaciones que les impone la CPEUM y las Leyes, debido a que *"Se ha considerado, no sin razón, que la imagen de partidos políticos abiertos, dispuestos a someter al escrutinio público su forma de organización, su funcionamiento interno y, sobre todo, el manejo de sus dineros, puede contribuir a mejorar el débil reconocimiento y prestigio social de que hoy gozan".*⁸⁹

El TEPJF resuelve las controversias suscitadas en las elecciones por los partidos políticos, el INE se encarga de implementar todo el proceso electoral y de buscar crear un ambiente de armonía entre los partidos políticos, y el INAI tendrá el papel de velar por la transparencia de los partidos políticos.

El TEPJF y las dos instituciones juegan un papel determinante para que sean respetados los derechos de las personas, entre ellos la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información de los partidos políticos, pues al estar mejor informados, pueden tomar decisiones con base en información verídica de la forma en que ejercen recursos y poder los partidos.

2.3 Misión y objetivos del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

La misión del INAI es trabajar para garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental, con veracidad, completitud, y a la privacidad de sus datos personales, así como promover en la sociedad y en el gobierno la cultura del acceso a la información, la rendición de cuentas y el derecho a la privacidad protegiendo la información de este tipo.

A primera vista pareciera que la misión del INAI es contradictoria, pues por un lado se encarga de poner a disposición de cualquier ciudadano la información

⁸⁹ Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 143

gubernamental, pero por otro lado protege datos personales; sin embargo esto es comprensible porque son datos que pondrían en riesgo a las personas.

Issa Luna Pla señala que existen *“dos tipos de vías para difundir y acceder a la información: por medio del ejercicio del derecho de acceso a la información como uno más en la carta de los derechos humanos; y la transparencia como política pública para comunicar y difundir la información del Estado.”*⁹⁰

En este sentido, el objetivo del INAI es facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales, así como contribuir a la organización de los archivos nacionales, promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Con la reforma constitucional al artículo 6º de la CPEUM se estableció como sujeto obligado a los partidos políticos, por lo que el INAI obliga a que los *“partidos políticos que antes se sujetaban a las disposiciones de la Ley, por conducto del entonces Instituto Federal Electoral, ahora quedan sujetos a la autoridad del IFAI”*.⁹¹

2.3.1 Naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

El INAI es un órgano del Estado Mexicano, que tienen injerencia en la Administración Pública Federal y diversos sujetos obligados (Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos autónomos; partidos políticos; fideicomisos y fondos públicos; cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal), cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las

⁹⁰ Luna Pla, Issa, Op. Cit., p. 12

⁹¹ Peschard. Op. Cit., p. 120

solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Oscar Guerra señala que *“Los organismos encargados de derecho de acceso a la información deben reunir características”*.⁹² Por lo que en su funcionamiento el INAI y los órganos garantes de las entidades federativas se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Respecto al principio de máxima publicidad Issa Luna señala *“En la vida democrática el principio de publicidad en las finanzas públicas es insoslayable. Innumerables casos han llegado a los tribunales electorales para denunciar el inadecuado uso de los recursos públicos por parte de los partidos políticos.”*⁹³

Es importante que éste cuente con autonomía presupuestaria para facilitar su independencia y generar confianza en la ciudadanía, pues sólo de esta manera se garantiza que el INAI tome decisiones de manera autónoma, además debe apegarse a principios que benefician al ciudadano como el de transparencia y máxima publicidad que obligan al órgano a dar información a los ciudadanos.

Siguiendo a Oscar Guerra *“El diagnóstico de la situación presupuestal de los órganos garantes permite observar que éstos tienen severas carencias en los recursos que le son asignados”*.⁹⁴ Por lo cual son vulnerables de recurrir a acciones ilegales para obtener recursos.

El artículo 6º, apartado A, fracción VIII, establece que La Federación contará con el INAI, que es un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

⁹² Guerra Ford, Oscar. Op. Cit., p. 46-47

⁹³ Ibídem., p. 22

⁹⁴ Ibídem., p. 62

El INAI debe ser independiente en sus decisiones, y para ello está integrado por un grupo de Comisionados que son la cara visible de la institución y quienes tomarán las decisiones más importantes, además de señalar que debe desempeñarse con imparcialidad en la toma de decisiones, para ello se le otorga autonomía presupuestaria.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la Ley General que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

Es destacable que la Ley que rige el funcionamiento del INAI fue motivo de reforma aprobada en Mayo, aunque no por ello deben dejar de observarse las obligaciones que establece la CPEUM –jerárquicamente superior– para esta importante institución encargada de dar información a los ciudadanos y generar certidumbre acerca del funcionamiento de los sujetos obligados.

2.3.2 Elección de los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

El INAI se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley.

Con el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014 se preveían dos situaciones: 1. Que el Senado ratificará en el cargo a los comisionados del IFAI; 2. La que terminó por suceder, el Senado decidió nombrar a 7 nuevos comisionados para el INAI.

Con la transformación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en INAI, el Senado expidió la convocatoria pública para cubrir vacantes a la que acudieron los aspirantes que deseaban ocupar un cargo de Comisionado,

para seleccionar a los más idóneos de entre este grupo, y posteriormente elegir por mayor número de votos a los Comisionados que ocuparán los cargos vacantes.

Cabe señalar que en este caso se eligieron a 25 candidatos idóneos⁹⁵, los cuales fueron sometidos a votación en el Senado, que contó con una asistencia de 110 miembros, para designar a los que mayor número de votos aprobatorios recibieron y que serán los nuevos comisionados del INAI por los periodos que señala el Decreto del 7 de febrero de 2014, es decir, se requería al más del 67% de votos de los presentes a esa sesión, y comparándolo con el total de la Cámara, ese porcentaje era al menos 57% de sus miembros totales.

Cuadro 8. Porcentaje mínimo requerido para ser designado comisionado del INAI en el 2015.

Miembros presentes	Mayoría calificada	Porcentaje relativo a miembros presentes	Porcentaje absoluto miembros de la Cámara
110	74	67.72%	57.81%

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM

Respecto al periodo de duración de los Comisionados, se decidió que se hiciera de manera escalonada, es decir que se irá renovando de manera parcial el INAI, apegado a lo establecido en el mencionado Decreto, con lo cual los actuales Comisionados se ajustarán a los periodos de duración establecidos.

Respecto al nombramiento de Comisionados Guerra Ford señala que *“El procedimiento de elección de los comisionados o consejeros debe correr a cargo del poder Legislativo, y realizarse mediante convocatoria pública abierta, escalonada”*.⁹⁶ Pues al ser escalonada se conserva la memoria institucional y es más fácil comenzar la implementación de la nueva estructura con la ayuda de los elementos que cuentan con experiencia en el tema.

⁹⁵ Senado de la República Mexicana. Informe del acompañamiento al proceso de designación de los Comisionados del Órgano Garante de Acceso a la Información Públicas y Datos Personales (Mayo de 2014) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Informe_designacion.pdf

⁹⁶ Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 69

Cuadro. 9 Duración de los nuevos Comisionados del INAI.

Número de Comisionados	Duración	Terminan funciones
2	4 años	31 de marzo 2018
2	6 años	31 de marzo 2020
2	8 años	31 de marzo 2022
1	9 años	31 de marzo 2023

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM

El nombramiento puede ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objeta el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República. En caso de que el Presidente de la República objete el nombramiento, la Cámara de Senadores elaborará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero que deberá ser aprobada por una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, es decir, con porcentajes obligatorios menores:

Cuadro 10. Porcentajes de la Cámara de Senadores nombrar a comisionados INAI en caso de objeción del Poder Ejecutivo.

Miembros presentes	Mayoría	Porcentaje relativo a miembros presentes	Porcentaje absoluto miembros de la Cámara
Máximo 128	77	60.15%	60.15%
Mínimo 65	39	60.00%	30.46%

Fuente: Elaboración propia

Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante. Es decir, que en esta tercera oportunidad, el Ejecutivo ya no podrá objetar.

Los comisionados deberán cumplir con los requisitos previstos en el artículo 95^o de la CPEUM:

“I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento”.

Además los Comisionados no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta CPEUM y serán sujetos de juicio político.

Es importante que se permita a los Comisionados desempeñarse en cargos no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, pues ello permite que transmitan el conocimiento que adquieren en el INAI y preparen a las personas interesadas en el tema, además de que el Comisionado se retroalimenta con las opiniones de las personas.

Respecto a las personas que ocupan un cargo, Issa Luna señala *“el derecho de acceder a los cargos públicos y de ser votado requiere de información idónea y necesaria. Los ciudadanos necesitan conocer la publicación de las convocatorias y los requisitos a cumplir para ser candidatos a ocupar un cargo de elección popular.”*⁹⁷

De acuerdo al Decreto que reforma diversas disposiciones en materia de transparencia, en la conformación del INAI se procurará la equidad de género. Lo cual se cumplió en la primera designación de comisionados, ya que fueron nombrados 4 hombres y 3 mujeres, aunque es de llamar la atención que estas últimas ocupan los cargos de menor duración, es decir, que terminarán sus

⁹⁷ Luna Pla, Issa, Op. Cit., p. 40

designación en 2018 y 2020, cuando serán relevadas en el cargo, aún no sabemos si por hombres o mujeres.

Cuadro 11. Procedimiento para la designación del Comisionados del INAI.

Paso	Autoridad	Función
1	Cámara de Senadores	Emite una convocatoria pública
2	Cámara de Senadores	Selecciona a los candidatos idóneos
3	Cámara de Senadores	Designa en el cargo al, o los que hayan obtenido mayor cantidad de votos, respecto a, al menos dos terceras partes de los miembros presentes.
4	Presidente de México	Puede objetar la designación, en los 10 días hábiles siguientes.
5	Cámara de Senadores	Realiza la designación, con la aprobación de al menos tres quintas partes de los miembros presentes.
6	Presidente de México	Puede volver a objetar la designación
7	Cámara de Senadores	Realiza la designación, sin posibilidad de objeción, con la aprobación de al menos tres quintas partes de los miembros presentes.

Fuente: Elaboración propia

El Comisionado Presidente será designado por los 7 comisionados que integran el INAI, mediante voto secreto, requiriendo al menos 6 votos, para ocupar el cargo un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; está obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

Resulta importante señalar que, si para la elección del Comisionado Presidente transcurrieran tres rondas de votación sin lograr al menos 6 votos aprobatorios,

se llevará a cabo una cuarta ronda de votación y resultará electo como Presidente el Comisionado que obtenga cuatro votos, reduciendo con esto el porcentaje de aprobación que en un inicio es bastante alto.

Como se nota el INAI está politizado en su integración por otros Poderes de la Unión, además de que la reforma planteaba crear equidad de género, lo cual sólo cumplió parcialmente, y el tiempo dirá si efectivamente será respetado esto, aunque lo más importante es que los Comisionados sean las personas que tengan las mayores capacidades, sin importar si son hombres o mujeres, pero que beneficien con sus decisiones a los ciudadanos, haciendo cumplir sus obligaciones a los partidos políticos y los demás sujetos obligados.

Además como señala Oscar Guerra *"los titulares de estas instancias debemos pensar en unir esfuerzos para impulsar una campaña nacional que promueva la importancia del ejercicio del derecho de acceso a la información"*.⁹⁸ Con el objetivo de que el INAI y los órganos garantes de las entidades federativas, participen en la construcción de una democracia en la que los ciudadanos participen de manera activa e informados.

2.3.3 Atribuciones del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

El INAI tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, es decir, los sujetos obligados.

Ésta institución tiene una amplia gama de atribuciones que le dan capacidad para tener injerencia en los diversos sujetos obligados por la CPEUM; sin embargo debe hacerse notar que más allá de que existan diversos sujetos obligados, lo más importante resulta la capacidad que tiene el INAI para

⁹⁸ Guerra Ford, Oscar. Op. Cit., p. 69

efectivamente solicitar la información a dichos sujetos y ponerla a disposición de los ciudadanos.

También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El INAI es la última instancia para determinar si se da acceso a la información de sujetos obligados, por lo cual como sostiene Oscar Guerra *"No olvidemos que un ciudadano poco informado tiene menos capacidad de defender sus derechos, de participar en los asuntos públicos y de mejorar su calidad de vida"*.⁹⁹

Lo anterior con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la SCJN, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y la Ciudad de México que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.

Una excepción prevista en la Ley es que el INAI no conocerá del asunto, que se suscita cuando el Consejero Jurídico del Gobierno interponga recurso de revisión ante la SCJN, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.

El INAI también podrá conocer de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o de la Ciudad de México, de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Es decir tendrá facultades para atraer casos que por su trascendencia así lo ameriten, aunque los organismos de las entidades federativas no estén de acuerdo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. Es atribución es fundamental para el INAI, pues de nada serviría que se le otorguen inmensas

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 30

capacidades para la toma de decisiones, sino van acompañadas de medidas de apremio que obliguen a los sujetos a cumplirlas.

Como señala Guerra Ford *"uno de los puntos más importantes que faltan por incorporarse a la Constitución es el reconocimiento de la definitividad de las resoluciones de los órganos garantes derivados de su especialización"*.¹⁰⁰ Ahora que se incorporó la definitividad, el siguiente paso es que las medidas de apremio permitan al INAI obligar a los sujetos a entregar la información solicitada.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones, es decir, que todos los sujetos obligados que la CPEUM y la Ley señalen deberán coadyuvar con el INAI en beneficio de informar a la ciudadanía.

Además el INAI coordinará sus acciones con:

- Los 32 Organismos Garantes de las Entidades Federativas (OGEF).
- La Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- El Archivo General de la Nación (AGN).
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Lo anterior constituye el Sistema Nacional de Transparencia que *"condensa el reto que significa la puesta en vigor de la reforma constitucional de 2014, pues ya no sólo establece reglas generales para todos, sino que plantea un esquema y mecanismo de integración de las diversas partes para homologar el ejercicio del derecho de acceso a la información en los tres niveles de gobierno"*.¹⁰¹

Como se nota en este capítulo, el TEPJF, INE e INAI son las instituciones más importantes en cuanto a la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información de los partidos políticos, por lo cual tienen múltiples atribuciones para obligar a dichos sujetos; sin embargo la politización en el nombramiento de sus integrantes y la falta de capacidad para sancionar a aquellos sujetos que se nieguen a acatar sus decisiones, rompe con el adecuado diseño institucional de estos órganos del Estado.

¹⁰⁰ *Ibidem.*, p. 68

¹⁰¹ Peschard, Jacqueline. *Op. Cit.*, p. XI

Capítulo 3. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de los partidos políticos, de acuerdo los Tratados Internacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la legislación vigente.

“Si los ciudadanos no tienen reconocido un número importante de derechos, es seguro que no podremos hablar de un régimen democrático”.

Miguel Carbonell

Hasta el momento se analizaron los conceptos básicos para entender el contexto de los partidos políticos en la democracia mexicana de acuerdo a autores clásicos y modernos, además de compararlo con lo que establece la CPEUM, para lograr establecer una base que nos permita analizar el objeto de estudio de manera detallada, desglosándolo en elementos básicos.

También se analizó la trascendencia que tienen el TEPJF, el INE, y el INAI, para impulsar la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que a final de cuentas otorga mayor y mejor información para los ciudadanos.

Por lo que en este capítulo se analiza el sistema jurídico compuesto tanto por ordenamientos nacionales e internacionales, en el que se desenvuelven los actores e instituciones que participan en la democracia mexicana, lo cual da certeza al proceso electoral con el que se renuevan los poderes establecidos en la CPEUM de manera directa, porque se eligen por el voto de los ciudadanos (Ejecutivo y Legislativo), así como de manera indirecta, porque los designan poderes previamente establecidos en algunos casos (Judicial).

En este contexto jurídico resultan determinantes los derechos que tienen los ciudadanos, ya que mediante ellos se determina la capacidad que los mismos tienen para ser participativos, además de otorgar recursos para combatir los actos ilegales provenientes tanto de partidos políticos y otros actores, como de autoridades que atenten contra los derechos.

El sistema jurídico mexicano otorga un catálogo de derechos a los ciudadanos, que permite que los mismos obtengan información valiosa para tomar decisiones de manera razonada, ya que se debe recordar que las decisiones se toman en un día, pero repercuten a lo largo de algunos años, por lo cual es determinante la cantidad y calidad de la información que puedan obtener los ciudadanos.

Para cumplir los requisitos de la democracia en un Estado de Derecho, es necesario que el sistema jurídico, garantice a los ciudadanos el derecho de recopilar información suficiente en cantidad y calidad. Dejando a estos últimos la responsabilidad de seleccionarla, analizarla y tomar decisiones que les permitan incidir en la vida pública.

En otras palabras, el Estado debe garantizar en el sistema jurídico, que los ciudadanos se alleguen de toda la información que requieran para la toma de decisiones, sin importar si hacen uso o no de ese derecho. Aunque en un Estado de Derecho, es deber del Estado promover el uso del derecho a la información, el primer paso debe ser ponerlo a disposición de los ciudadanos.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CEPUM)

La CPEUM reviste la mayor importancia en el sistema jurídico mexicano, ya que de acuerdo al artículo 133^o de la misma: *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.*

La CPEUM establece, que ella misma, los tratados y las leyes emanadas del Congreso de la Unión, se encuentran en una misma jerarquía y conforman la Ley Suprema de México, sin embargo Carpizo aclara que la SCJN interpretando el artículo 133^o declara que existe el siguiente orden:

- “1. Constitución.*
- 2. Ley constitucional y tratado internacional.*
- 3. Ley federal y local”.*¹⁰²

¹⁰² Carpizo, Jorge. *La constitución mexicana y el derecho internacional de los derechos humanos*. México, IJ-UNAM, 2011, p.15

Además de la supremacía de la CPEUM, como bien menciona Cejudo:

“En 2007 se reformó el artículo 6º de la Constitución mexicana para reconocer, de manera expresa, el acceso a la información como un derecho fundamental de los mexicanos. Esta modificación marcó el punto de llegada de un proceso largo de 30 años que inició en 1977 con los cambios constitucionales que dieron inicio a la llamada transición mexicana.”¹⁰³

Por lo anterior es importante analizar lo que establece el artículo 6º de la CPEUM, para conocer los alcances en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, pues de acuerdo a la SCJN, la CPEUM es la que mayor jerarquía tiene en el orden jurídico nacional.

Carbonell respecto al artículo 6º comenta *“sus siete fracciones desarrollan el ‘mínimo’ que debe contener cualquier regulación legislativa, práctica administrativa o política pública en materia de transparencia”*.¹⁰⁴

El artículo comienza por establecer que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Como se nota, el contenido del artículo es de enorme importancia, y aunque se enlistan todos los principios básicos para el derecho de acceso a la información, se deja la implementación del sistema a una ley que deberá regular de manera minuciosa el contenido de tan importante artículo.

3.1.1 Derecho de acceso a la información en la CPEUM

El artículo 6º concede a las personas la libre manifestación de sus ideas, pero estableciendo como limitante, que no ataque principios básicos; sin embargo una vez más aparece enlistada la moral, que como se sabe es algo difícil de precisar, ya que al ser diferente en cada persona llega a crear controversias su interpretación.

¹⁰³ Cejudo, Guillermo; López, Sergio y Ríos, Alejandra (editores). *La política de transparencia en México Instituciones, logros y desafíos*. México, CIDE, 2012, p. 9.

¹⁰⁴ Carbonell, Miguel. *El régimen constitucional de la transparencia*. México, UNAM-IIJ, 2008, primera edición, p. 8

Además toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Otorgando a las personas el derecho de acceder a la información, ya sea que los partidos políticos u otras organizaciones las pongan a disposición del público, o que las mismas personas realicen sus investigaciones, apegándose a las limitantes que establece el mismo artículo, como la vida privada.

Además de todo lo anterior, lo importante es tener la información que se requiere en el tiempo y forma oportunos, pues como afirma Sosa *“la sociedad sigue teniendo un acceso limitado a la información en los momentos en que resulta clave para la adopción de decisiones”*.¹⁰⁵

El Estado debe garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet, pues como señala Carbonell *“La tecnología permite hoy en día guardar de muchas formas distintas las constancias de la actuación del Estado”*.¹⁰⁶ Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Lo anterior es muy importante, ya que las tecnologías de la información presentan varias ventajas en la obtención, difusión y discusión de la información en tiempos breves, hoy por ejemplo se puede conocer información de un partido político en su página de internet, analizarla y difundirla en unos cuantos minutos. Para que lo anterior tenga efecto se requiere que la mayoría de la población tenga acceso a las tecnologías; sin embargo se nota que en México queda un largo trecho por recorrer antes de que el Estado cumpla a cabalidad esta obligación.

Además como señala Peschard *“El impacto de los medios de comunicación en la política ha sido enorme, al punto que hoy en día no resulta exagerada la afirmación que no hay candidato sin exposición constante en la televisión.”*¹⁰⁷

¹⁰⁵ Sosa, José, Op. Cit., p. 40

¹⁰⁶ Carbonell, Miguel. *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción*. Op. Cit., p. 23

¹⁰⁷ Peschard, Jacqueline, Op. Cit., p. 28

El apartado A de éste artículo 6º, consigna que 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 principios y bases, que serán determinantes para que el ciudadano pueda acceder a la información que desea.

En la fracción I, se obliga a que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

En el caso señalado de la fracción citada vuelve a surgir el problema de la definición del interés público y de la seguridad nacional, pues podría darse el caso de que los sujetos obligados se escuden en estos supuestos para esconder información, por lo cual resulta importante que al usar este tipo de excepciones al derecho, no se permita la arbitrariedad de los sujetos.

Como bien señala Carbonell *“solamente la ley (y ninguna otra fuente del derecho) puede determinar qué debe entenderse por información reservada... no será justificable reservar temporalmente una cierta información pública solamente para cuidar o tutelar un interés particular”*.¹⁰⁸

La información en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos, incluyendo a los partidos políticos es pública, porque están en alguno estos supuestos: 1) Reciben y ejercen recursos públicos 2) Realizan actos de autoridad. Limitándose el derecho a la información, únicamente cuando se deba proteger la seguridad nacional y el interés público, aunque cabe destacar que el interés público es un término subjetivo, ya que no se puede definir de una sola forma.

Para que el Estado interprete este derecho, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Si bien es cierto que favorece al ciudadano que se

¹⁰⁸ Carbonell, Miguel. *El régimen constitucional de la transparencia*. Op. Cit., p. 22

establezca que todo debe ser lo más transparente posible, también sabe que el principio de máxima publicidad se encontrará limitado por la moral, el orden público, la seguridad nacional, la vida privada y otras cuestiones que de acuerdo al Estado son más importantes que ser transparentes.

Los partidos políticos desde el año 2014, y los otros sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

Issa Luna Pla sostiene que *“La transparencia y el acceso de los ciudadanos, autoridades y partidos políticos a la información pública constituyen, además, un asunto de interés público.”*¹⁰⁹ Por lo anterior es un asunto de interés público que los sujetos obligados, tengan un archivo histórico.

Como establece el artículo 6º, los partidos y los otros sujetos obligados, deberán documentar todo lo que establezca la ley, derivado de sus actos, funciones o competencias. Pero lo anterior, no obliga que toda petición de un ciudadano pueda ser atendida ya que podría darse el supuesto de las limitantes que se enlistaron más arriba, o bien que la autoridad afirme que no existe dicha información. Al respecto Peschard señala *“Para que la información pública sea útil, es indispensable que esté a la mano a la brevedad posible”*.¹¹⁰

Otra excepción al derecho de acceso a la información, está en la fracción II del apartado A, artículo 6º constitucional, y se refiere a la información relativa a la vida privada y los datos personales, que será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes estudiadas en las siguientes páginas de este trabajo. Ésta es función principalmente del INAI, que en su nombre lleva implícito que será el protector de los datos personales, aunque se debe ser cuidadoso al momento de clasificar la información que se considera como dato personal.

Respecto a la fracción II, Carbonell señala que *“lo que establece la Constitución no es directamente un derecho, sino un mandato al legislador para que sea la*

¹⁰⁹ Luna Pla, Issa, Op. Cit., p. 18

¹¹⁰ Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 56

ley la que proteja los bienes jurídicos que consisten en la vida privada y los datos personales".¹¹¹

En la fracción III del apartado A, se señala que 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. Lo cual es un gran avance, ya que los ciudadanos pueden acceder a información de su interés, sin que acrediten su personalidad, con lo cual se hace imposible que puedan sufrir represalias directas del alguien por sus actos. Siguiendo a Carbonell *"para que la autoridad esté obligada a contestar basta con que le llegue la solicitud"*.¹¹²

En la fracción IV, el Estado se obliga a establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece la CPEUM, lo cual permite que el ciudadano pueda desahogar sus inconformidades ante las instituciones y tribunales pertinentes. En palabras de Carbonell esta fracción es la *"infraestructura institucional necesaria para hacer realidad en la práctica el derecho de acceso a la información"*.¹¹³

En la fracción V, indica que 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 el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. Lo anterior como señala Ackerman, es debido a que *"la información es un recurso estratégico, cuyo manejo ha de incrementar la eficiencia interna y agregar valor a los procesos organizacionales"*.¹¹⁴

Al igual que el INE e INAI, los partidos políticos y otros sujetos obligados tienen que conformar y organizar un archivo histórico sobre el ejercicio de los recursos públicos que les son otorgados para la realización de sus funciones, indicando si se cumplieron los objetivos planteados en un inicio. Además deben poner a

¹¹¹ Carbonell, Miguel. Op. Cit., p. 25

¹¹² Ibídem., p. 36

¹¹³ Ibídem., p. 42

¹¹⁴ Ackerman, John. Más allá del acceso a la información. UNAM-III-Siglo XXI, México, 2011., p.252

disposición del público en general toda la información actualizada en su poder, del ejercicio de recursos en turno, por medio de las tecnologías de la información y otros medios que consideren pertinentes para darla a conocer a la mayor población posible.

La fracción VI, consigna que 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. Lo cual es muy importante, ya que además de la información posible a disposición del público.

De acuerdo con Carbonell, el propósito de esta fracción es *“transparentar las relaciones entre los órganos públicos y los particulares, a fin de inhibir la posible comisión de conductas indebidas o de actos de corrupción”*.¹¹⁵ Puesto que el uso de los recursos públicos es una de las cuestiones importantes para la sociedad, que exige transparencia y rendición de cuentas en su manejo.

Los partidos políticos y otros sujetos obligados tienen gran interés en que no se conozca la manera en que ejercen los recursos públicos, ya que argumentan que es parte de su estrategia; sin embargo es más importante que sean transparentes, puesto que no hay mejor estrategia que esa para ganarse la confianza de los ciudadanos, lo que a final de cuentas ayudará a construir una democracia.

A pesar de que los partidos políticos y otros sujetos no estén interesados en ser transparentes, Peschard señala que *“La importancia y el reconocimiento social que ha alcanzado el tema de la transparencia de la actuación pública parece responder a una demanda de la sociedad por conocer cómo toman decisiones quienes tienen encomendadas las tareas públicas.”*¹¹⁶

Para que exista un Estado de Derecho, es necesario regular las conductas antijurídicas y en el acceso a la información no hay excepción, por lo que la fracción VII, establece que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes, lo cual otorgará al INAI capacidad para sancionar, como señala Peschard nuevamente *“Sólo ahí donde la corrupción de los partidos está*

¹¹⁵ Carbonell, Miguel. Op. Cit., p. 59

¹¹⁶ Peschard Jacqueline, Op. Cit., p. 11

tipificada como delito penal, es posible enjuiciar a la o las personas involucradas con la ilegalidad.”¹¹⁷

La fracción VIII, determina que la Federación contará con el INAI, que es un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El INAI, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. Estableciendo con ello su autonomía, más no su independencia, ya que en un Estado de Derecho es necesario, que las autoridades actúen sólo en el ámbito de competencias que previamente les fue establecido.

Respecto a la reforma del artículo 6º, Carbonell señala que es *“exclusivamente ciudadana. Ningún partido se la puede apropiar. Es una reforma para todos los demócratas que deciden hacer de la información un instrumento para fortalecer la rendición de cuentas y la calidad de la vida de los habitantes de México”*.¹¹⁸ Es decir, es un instrumento para que los ciudadanos puedan vigilar a los partidos políticos y a los demás sujetos obligados.

3.2 Leyes que regulan la transparencia de los partidos políticos

En el artículo 133º de la CPEUM se determinó que la Ley Suprema la conforman:

1. Constitución; 2. Ley constitucional y tratado internacional; 3. Ley federal y local, en ese orden jerárquico, por lo cual una ley que emane de la CPEUM está al mismo nivel que un tratado y una ley federal está por debajo del tratado.

Existen diversas disposiciones que regulan la transparencia, pero para los fines de este trabajo se analizarán principalmente aquellas que se relacionen con los partidos políticos, a fin de conocer la cantidad y calidad de información a la que

¹¹⁷ *Ibidem.*, p. 47

¹¹⁸ Carbonell, Miguel. *Op. Cit.*, p. 84

se puede acceder, por parte de los ciudadanos para estar mejor informados en la toma de decisiones.

El sistema jurídico mexicano se ha ido perfeccionando con el paso del tiempo, por lo cual es importante mencionar que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son de reciente aparición, puesto que como se nota el beneficio que otorgan a la población es imprescindible.

Como menciona Carbonell *“el surgimiento de las leyes de transparencia en todo el territorio nacional supuso una verdadera “reforma estructural” puesto que vino a reconfigurar los términos en que los habitantes del país se relacionan con sus autoridades”*.¹¹⁹

Las leyes permiten a los ciudadanos actuar en un Estado de Derecho, donde previamente están establecidas las reglas del juego, por lo que es importante que las mismas sean entendibles para el grueso de la población, y que se les otorguen suficientes recursos para defender sus derechos.

3.2.1 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se publicó el 23 de Mayo de 2014 entrando en vigor al día siguiente, y abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es una Ley de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero.

La Ley tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el INE y los Organismos Públicos Locales. Aunque para los fines de este trabajo se analizarán principalmente las instituciones y los procedimientos electorales, en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos mexicanos.

En su artículo 3º, inciso d), nos define a los ciudadanos como aquellas personas que teniendo la calidad de mexicanos reúnan los requisitos determinados en el

¹¹⁹ Carbonell, Miguel. *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción.*, p. 3

artículo 34º de la CPEUM, que son: “*I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir*”. Con lo anterior se les otorga todos los derechos inherentes al ciudadano.

Los derechos del ciudadano están enlistados en el artículo 35º de la CPEUM, pero para fines de este trabajo principalmente se encuentran en las fracciones:

“I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición; VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional”.

Por su parte las obligaciones se encuentran en el artículo 36º de la CPEUM, en el tema electoral se centran principalmente en las fracciones:

“III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley; IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.

Como se nota, el ciudadano es el agente principal de la democracia porque tiene una enorme gama de derechos, pero al mismo tiempo tiene una gran carga de obligaciones, y es pertinente recordar que su participación es principalmente a través de los partidos políticos.

El artículo 32º fracción VI, establece que el INE tiene atribución para la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Con lo cual el ciudadano podrá acceder en el momento oportuno a conocer la información del ejercicio de recursos públicos.

De acuerdo con Jesús Navarro la fiscalización a los partidos políticos es importante ya que *“contribuye decididamente a fortalecer el principio de equidad ya que la existencia de un órgano central electoral con la atribución de tener una facultad coercitiva sobre los partidos políticos, desalienta la comisión de faltas, por temor a su consecuente sanción”*.¹²⁰

¹²⁰ Navarro Olvera, Jesús Alberto. Op. Cit., p. 73

El mismo artículo establece como excepción, que los miembros de los Consejos General, locales y distritales, así como de las comisiones de vigilancia, tendrán acceso a la información que conforma el Padrón Electoral, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones y no podrán darla o destinarla a finalidad u objeto distinto al de la revisión del Padrón Electoral y las listas nominales.

El artículo 152º consigna que los partidos políticos contarán en el INE con terminales de computación que les permitan tener acceso a la información contenida en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores. Igualmente y conforme a las posibilidades técnicas, los partidos políticos tendrán garantía de acceso permanente al contenido de la base de datos, base de imágenes, documentos fuente y movimientos del padrón, exclusivamente para su revisión y verificación.

Aunque en este artículo no establece que la población puede tener acceso a las terminales de computación, si pueden conocer el padrón electoral a través de los listados que son publicados en sus localidades, aunque es pertinente señalar que no pueden consultar el padrón nacional ahí mismo.

Carbonell señala respecto a información como el padrón de la localidad, que medios como el Internet otorgan *“La posibilidad de solicitar información y recibir las correspondientes respuestas a través de medios remotos, como el Internet, es una de las claves para el éxito del derecho fundamental de acceso a la información”*.¹²¹

En el caso del padrón electoral nacional con datos sensibles, recientemente hubo filtraciones del mismo¹²² siendo que el INE debería saber quiénes fueron y castigarlos ejemplarmente pues son datos delicados de los ciudadanos; sin embargo lo único que hizo dicha institución fue poner como candado a los partidos políticos, consultarlos en lugares establecidos y seguros.

La LGIPE en su artículo 190º habla de la Fiscalización de Partidos Políticos indicando que el procedimiento para realizarlo se establecerá en la Ley General

¹²¹ Carbobell Miguel. Op. Cit., p. 82

¹²² Expansión. *Ahogado el niño... el INE aprueba lineamientos para proteger el padrón electoral* (5 de Mayo de 2016) Consultado el 6 de Mayo, Dirección URL: <http://expansion.mx/politica/2016/05/05/ahogado-el-nino-el-ine-aprueba-lineamientos-para-proteger-el-padrón-electoral>

de Partidos Políticos, contribuyendo con ello a que los partidos políticos rindan cuentas al INE y los ciudadanos puedan informarse del procedimiento.

Peschard, respecto a los beneficios de la fiscalización de los partidos políticos, señala que *“La transparencia de los flujos de dinero en la política es esencial para ventilar las malas prácticas y, para desde ahí, desalentarlas; para identificar a los donantes ocultos o a las contribuciones ilegales, como las provenientes del narcotráfico o del crimen organizado”*.¹²³

Este artículo además indica que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del INE por conducto de su Comisión de fiscalización, que a su vez tendrá que poner a disposición de la Comisión de la Unidad de Transparencia la información que deba ser puesta a disposición del público a través de los distintos medios de comunicación y utilizando las tecnologías de la información.

Por último este artículo indica que en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el INAI delegue esta función. Lo cual es indicativo de que se favorecerá la transparencia y la rendición de cuentas, para fortalecer la confianza de los ciudadanos en el proceso. Lo anterior para que los partidos no nieguen transparentar el uso de sus recursos, con este tipo de argumentos legales.

Como señala Peschard *“Transparentar el dinero en la política no es una empresa fácil ni que pueda instrumentarse de manera inmediata y con resultados espectaculares”*.¹²⁴ Por lo que el artículo 439º establece que en materia de fiscalización de recursos, el INE podrá establecer mecanismos de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Fiscalía General de la República para detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita. Contribuyendo con ello a crear mecanismos de transparencia entre las instituciones, para que impidan que agentes indeseables puedan insertar sus recursos económicos para transformarlos en poder.

¹²³ Peschard, Jacqueline. *Transparencia y partidos políticos.*, p. 34

¹²⁴ *Ibidem.*, p. 35

El artículo 443º inciso k), nos indica que constituye una infracción de los partidos políticos a la LGIPE, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de transparencia y acceso a la información, ya que los ciudadanos deben ser favorecidos en estos procedimientos, y si algún partido no cumple sus obligaciones está afectados los derechos político-electorales del mismo; sin embargo de la gravedad de las sanciones, dependerá el respeto que los partidos políticos tengan por la LGIPE y otros ordenamientos que los regulan.

En el sentido de la severidad de las sanciones, el artículo 456º nos indica que las infracciones de los partidos políticos podrían castigarse con:

“I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político”.

Lo anterior nos indica por una lado que las infracciones de los partidos políticos serán castigadas por el INE y así se promoverá el respeto a los derechos de las personas, pero por otro lado nos indica que existen diversas sanciones, y que quedará a criterio del INE cuál aplicará en el caso del que se trate, propiciando así que se tenga la sospecha de que no es imparcial. Por lo anterior el accionar independiente del INE respecto de los partidos políticos o intereses ajenos a la democracia, será el único que determine la confianza de los ciudadanos.

Para que el sistema de sanciones a partidos políticos funcione, Peschard señala que se requieren *“Una ley adecuada, una autoridad electoral con amplias facultades para investigar y sancionar a partidos que se desvían de las*

*disposiciones normativas y un ejercicio de fiscalización que efectivamente desemboque en sanciones importantes”.*¹²⁵

La LGIPE ya contiene un catálogo de conductas ilegales, que en caso de que algún partido político las realizara podría ser sancionado por la autoridad electoral, en el caso de la fiscalización se requiere que la autoridad realice una investigación bien fundamentada para establecer sanciones, aunque sólo una es ejemplar, la de cancelar el registro de los partidos políticos.

3.2.2 Ley General de Partidos Políticos (LGPP)

La Ley General de Partidos Políticos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014 entrando en vigor al día siguiente obligando con ello a los partidos políticos a adecuar sus documentos básicos y demás reglamentación interna a lo previsto en la LGPP y en las demás disposiciones legales aplicables, a más tardar el 30 de septiembre de 2014. Es decir que actualmente ya deben cumplirlo.

La LGPP es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia del sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos otorgados a partidos políticos, los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones, entre otras.

En el artículo 3º de la LGPP define a los partidos políticos como:

Entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el INE o ante los Organismos Públicos Locales, agregando que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Los partidos políticos tienen una enorme importancia en el modelo de democracia mexicana, y la definición otorgada por la LGPP demuestra que al igual que la CPEUM, los partidos son el principal medio a través del cual los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones.

¹²⁵ *Ibidem.*, p. 48

De acuerdo con la importancia de los partidos, Peschard menciona *“Por eso los partidos son los grandes formadores de las élites gobernantes, pues reclutan, forman y entrenan a los políticos y a los futuros funcionarios públicos y representantes populares.”*¹²⁶

El derecho a formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos es exclusivo de los ciudadanos mexicanos, por lo que prohíbe la intervención de: a) *Organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras;* b) *Organizaciones con objeto social diferente a la creación de partidos, y c) Cualquier forma de afiliación corporativa.* Lo anterior es entendible, pues si se permitiera su participación, se dejaría al ciudadano en segundo plano convirtiéndolo en un simple agente para ser cooptado.

La LGPP tiene su capítulo IV, exclusivamente dedicado a la materia de transparencia en torno a los partidos políticos, haciendo su observancia obligatoria a los mismos, mediante los mecanismos que determine la LGPP y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Dentro del capítulo IV de la LGPP el artículo 28º establece, que toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos de conformidad con las normas previstas y en la legislación en materia de transparencia y acceso a la información.

Este hecho se hizo realidad en 2014 cuando se reformó el artículo 6º, Peschard señala que trajo dos cambios *“a) los partidos devienen en sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información, al igual que todos los entes públicos, y b) los organismos electorales ya no serán responsables de atender las quejas por incumplimiento de los partidos en materia de transparencia, ya que serán los propios organismos garantes de acceso a la información”.*¹²⁷

Desde 2014 el INAI, que es el organismo autónomo garante en materia de transparencia tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los partidos políticos.

¹²⁶ Peschard, Jacqueline, Op. Cit., p. 23

¹²⁷ Peschard, Jacqueline, coord. *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia.*, p. XXI

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecerá los órganos, formatos, procedimientos y plazos para desahogar las solicitudes que se presenten sobre la información de los partidos políticos. Agregando que cuando la información solicitada se encuentre disponible públicamente, incluyendo las páginas electrónicas oficiales del INE y Organismos Públicos Locales, o del partido político de que se trate, se deberá entregar siempre dicha información notificando al solicitante la forma en que podrá obtenerla, ahorrando con ello tiempo al ciudadano.

Respecto a la información que debe hacerse del conocimiento de la sociedad, Peschard señala que *“Los partidos deben de rendir informes de ingresos y gastos, pero es la autoridad la responsable de ponerlos al alcance de la población abierta”*.¹²⁸

La información que los partidos políticos proporcionen al INE y Organismos Públicos Locales, o que éste genere respecto a los mismos, por regla general deberá ser pública y sólo se podrá reservar por excepción, en los términos que disponga la ley como en materia de seguridad nacional.

El artículo 29º establece que los partidos políticos deberán contemplar en sus estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de éstos. Los datos personales son importantes para la persona, ya que por medio de ellos se les puede localizar e identificar, y los partidos políticos en este sentido están obligados a protegerlos y no permitir un mal uso de ellos como la venta de datos por internet u otros medios.

La protección de datos personales debe realizarse en todos los documentos básicos de los partidos políticos que señala Eduardo Andrade *“La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos que rigen la vida interna del partido son denominados sus documentos básicos”*.¹²⁹

Este mismo artículo obliga a los partidos políticos a publicar en su página electrónica, como mínimo, la información especificada como obligaciones de transparencia en la ley de la materia. Las obligaciones de los partidos en materia

¹²⁸ Peschard, Jacqueline. *Transparencia y partidos políticos.*, p. 38

¹²⁹ Andrade Sánchez, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 157

de transparencia no son la única información a la que puede acceder una persona, sino que son la información mínima que debe poner su disposición.

El artículo 30º nos indica que se considera información pública de los partidos políticos la siguiente:

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 militantes, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; d) El padrón de sus militantes, conteniendo exclusivamente el apellido paterno, materno, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia; e) El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales; f) Las remuneraciones ordinarias y extraordinarias que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, así como de cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función o cargo que desempeñe dentro o fuera de éste; g) Los contratos y convenios suscritos para la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios; h) Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto; i) Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales; j) Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; k) Los montos de financiamiento público otorgados 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; l) Los informes que estén obligados a entregar en términos de lo dispuesto en la presente Ley, el estado de la situación patrimonial del partido político, el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, tengan arrendados o estén en su posesión bajo cualquier figura jurídica, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores, la relación de donantes y los montos aportados por cada uno; m) Resultados de revisiones, informes, verificaciones y auditorías de que sean objeto con motivo de la fiscalización de sus recursos, una vez concluidas; así como su debido cumplimiento; n) Sentencias de los órganos jurisdiccionales en los que el partido sea parte del proceso así como su forma de acatarla; o) Resoluciones dictadas por sus órganos de control interno; p) Las resoluciones relativas a garantizar los derechos de sus militantes, así como su cabal cumplimiento; q) Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto; r) El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico del partido político; s) El dictamen y resolución que el Consejo General haya aprobado respecto de los informes a que se refiere el inciso l) de este párrafo, y t) La demás que señale esta Ley y las leyes aplicables en materia de transparencia.

La lista anterior indica la información mínima que debe ser pública de un partido político, por lo que cualquier otra solicitud de información acerca del mismo, quedará a criterio de éste y del INAI dar acceso, siguiendo el ordenamiento jurídico, fundamentando y motivando su decisión, de manera que no afecten los derechos político-electorales de la persona, que a su vez tiene la posibilidad de agotar los recursos que le otorga el sistema jurídico para defenderlos.

Este artículo de la LGPP es un avance en materia de transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas, ya que por primera vez, se tiene certeza jurídica, de las obligaciones de los partidos políticos en la materia, con lo cual se beneficia la confianza de los ciudadanos en el sistema político y en la democracia, aunque cabe decir que deberá seguir perfeccionándose.

Como señala Peschard *“La transparencia de la acción pública no es sinónimo de rendición de cuentas, pero es una condición necesaria para que ésta se lleve a cabo”*.¹³⁰ La misma autora siguiendo a Andreas Schedler señala que la rendición de cuentas *“tiene dos dimensiones básicas, incluye, por un lado la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos”*.¹³¹

En contraparte hay información que no puede ser pública, pero como señala Carbonell *“solamente la ley (y ninguna otra fuente del derecho) puede determinar qué debe entenderse por información reservada”*.¹³² Por lo que el artículo 31º considera reservada la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos políticos, la correspondiente a sus estrategias políticas, 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 militantes, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

Lo anterior se entiende en el sentido de que los partidos políticos requieren cierta capacidad de autodeterminación, puesto que no se debe perder de vista que están inmiscuidos en una competencia electoral por obtener cargos de elección

¹³⁰ Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 14

¹³¹ Ibídem., p. 15

¹³² Carbonell, Miguel. *Régimen constitucional de la transparencia.*, p. 22

popular y que además deben promover los valores de la democracia dentro de su misma organización, respetando los derechos de las personas sin distinción alguna, en el ámbito de su competencia.

El mismo artículo establece una excepción, ya que determina que no se podrá reservar la información relativa a la asignación y ejercicio de los gastos de campañas, precampañas y gastos en general del partido político con cuenta al presupuesto público, ni las aportaciones de cualquier tipo o especie que realicen los particulares sin importar el destino de los recursos aportados. Al respecto Catalina señala *“en el caso de los partidos políticos, está claro que toda la información sobre la financiación debe ser pública pero que nadie tiene derecho de acceso a la estrategia de campaña del partido”*.¹³³

Al ciudadano le interesa conocer cómo y en qué se gastan el recurso público los partidos políticos, por lo que el hecho de que sólo pueda hacerlo al final de la elección, le quita la posibilidad de tomar decisiones en tiempo real, por lo que para el siguiente proceso electoral posiblemente utilizará la información del anterior, como base para tomar una nueva decisión.

Como Peschard observa *“las modernas leyes electorales –con su demanda central de transparencia a los partidos y las campañas– “contagian”, por así decirlo al resto de la vida política y acaban engendrando de uno u otro modo a las modernas leyes de acceso.”*¹³⁴

En el artículo 32º, se indica que los partidos políticos deberán mantener actualizada la información pública establecida en el capítulo IV, de forma permanente a través de sus páginas electrónicas, sin perjuicio de la periodicidad, formatos y medios que establezca para todas las obligaciones de transparencia, la LGPP y la LFTAIPG.

Nuevamente Peschard señala *“La transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información.”*¹³⁵ Por

¹³³ Peschard, Jacqueline. *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia.*, p. XXXIV

¹³⁴ Peschard, Jacqueline. *Transparencia y partidos políticos.*, p. 8

¹³⁵ *Ibidem.*, p. 12

ello es esencial que los partidos mantengan sus bases de datos actualizadas, pues de otra manera no se garantizan los derechos de los ciudadanos a acceder.

En el artículo 33º, se establece que el incumplimiento de las obligaciones establecidas para los partidos políticos, será sancionado en los términos que dispone la LFTAIPG, sin perjuicio de las sanciones establecidas para los partidos políticos en la LGIPE, que contiene diversos tipos de sanción; sin embargo no debe olvidarse lo que señala Carbonell *“La lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia es, como pocas, una tarea en muy buena medida ciudadana. Es una tarea en la que todos debemos ser muy exigentes para lograr que exista una verdadera rendición de cuentas del Estado mexicano”*¹³⁶

Como se nota los ordenamientos son complementarios y ofrecen una gran gama de derechos y obligaciones para los partidos políticos y los ciudadanos; sin embargo todo queda a discreción del INE, pues es la autoridad que principalmente establece las sanciones y el TEPJF será otra instancia para reclamar cuando no se esté de acuerdo con la decisión.

3.3.3 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) es de orden público, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, entrando al día siguiente en vigor, es reglamentaria del artículo 6º de la CPEUM, en materia de transparencia y acceso a la información.

La LGTAIPG tiene como finalidad establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de partidos políticos y todos los sujetos obligados, en la Federación, Estados y municipios, es decir, es una ley que pretende ser marco, debido a que *“Las legislaciones de las entidades federativas sobre las materias eran muy diversas, heterogéneas y desiguales”*.¹³⁷

El artículo 4º establece el derecho humano de acceso a la información, el cual comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información de los

¹³⁶ Carbonell, Miguel. *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción.*, p. 59

¹³⁷ Ravel Cuevas, Dania. *Justiciabilidad del acceso a la información electoral.* México, Novum, 2012, primera edición, p. 6-7

partidos políticos y los demás sujetos obligados, de acuerdo a la LGTAIPG, LFTAIP y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Como señala Ricardo Uvalle la transparencia y el acceso a la información, son una tendencia que *“apunta para que el ejercicio del poder sea más eficaz y responsable a fin de evitar costos negativos para los ciudadanos, la economía, la vida social y la sociedad en su conjunto”*.¹³⁸

El artículo 5º establece que no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Pretendiendo con ello que la sociedad esté informada y tenga acceso a la información de estos graves delitos, de acuerdo al marco jurídico nacional e internacional. Para ello se requiere *“generar los cambios institucionales, los procedimientos y las prácticas en las administraciones para darle efectividad al derecho y generar nuevas políticas en el manejo de la información”*.¹³⁹

El artículo 6º obliga al Estado a crear los mecanismos para que las personas soliciten la información en posesión de partidos políticos y los demás sujetos obligados en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios. Lo anterior sólo se logra con procedimientos sencillos para obtener información y con una política de transparencia que *“supone una decisión deliberada para organizar los distintos procesos organizacionales propios de la administración pública, a la luz de premisas, valores e instrumentos que privilegian el papel estratégico y abierto de la información”*.¹⁴⁰

El artículo 11º establece que toda la información en posesión de los partidos políticos y los demás sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas en una sociedad democrática, ya que de no ser así, como

¹³⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit., p. 21

¹³⁹ Cejudo, Guillermo, et., al. Op. Cit., p. 10

¹⁴⁰ Ackerman, John. Op. Cit., p. 261

señala Ackerman *“la transparencia podría quedar atrapada en los mínimos de acceso a la información pública que exige la ley”*.¹⁴¹

El artículo 15º establece que toda persona tiene derecho de acceso a la información, sin discriminación, por motivo alguno y en el 16º se establece que el solicitante no está obligado a demostrar interés alguno que justifique su utilización, ni podrá condicionarse el mismo por motivos de discapacidad, como señala Luna Pla *“el acceso a la información, antes de ser un componente de la transparencia y la rendición de cuentas, es un derecho fundamental”*.¹⁴²

El artículo 17º otorga a las personas el ejercicio del derecho de acceso a la información de forma gratuita y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, y únicamente en los casos que las circunstancias ameriten el cobro.

Cejudo antes de que la LGTAIP se publicara recomendaba *“conviene incluir a los sujetos obligados en un artículo, pues con mucha frecuencia éstos se encuentran en los artículos que contienen las definiciones generales aplicables a las leyes”*.¹⁴³ Lo cual se hizo realidad en el artículo 23º que enlista a los sujetos obligados entre ellos a los partidos políticos, para que el artículo 24º establezca para todos ellos las obligaciones siguientes:

- I. Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna;*
- II. Designar en las Unidades de Transparencia a los titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia;*
- III. Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia;*
- IV. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable;*
- V. Promover la generación, documentación y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles;*
- VI. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;*

¹⁴¹ Ackerman, John. Op. Cit., p. 262

¹⁴² Luna Pla, Issa. Movimiento social del derecho de acceso a la información en México. México, IJ-UNAM, 2009, primera edición, p. 78

¹⁴³ Cejudo, Guillermo, et., al., p. 79

VII. Reportar a los Organismos garantes competentes sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éstos determinen;

VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realicen los Organismos garantes y el Sistema Nacional;

IX. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos;

X. Cumplir con las resoluciones emitidas por los Organismos garantes;

XI. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia;

XII. Difundir proactivamente información de interés público;

XIII. Dar atención a las recomendaciones de los Organismos garantes, y

XIV. Las demás que resulten de la normatividad aplicable”.

Es necesario señalar que las obligaciones anteriores son las mínimas que los partidos políticos y los demás sujetos obligados deben cumplir; sin embargo todos tienen la posibilidad de poner más información a disposición de los interesados, respetando las excepciones, pues sólo de esta manera los partidos políticos podrán obtener legitimidad ante la sociedad.

Como señala Sergio Ayllón “los retos fundamentales de la transparencia en México radican menos en las leyes y más en su operación concreta”.¹⁴⁴ Aunque con la LGTAIP se establece un mínimo de obligaciones para los sujetos obligados, lo más difícil será que efectivamente cumplan con ellas.

El artículo 66^º exige a los sujetos obligados poner a disposición de las personas interesadas equipos de cómputo con acceso a Internet, que permitan a los particulares consultar la información o utilizar el sistema de solicitudes de acceso a la información en las oficinas de las Unidades de Transparencia, es decir, que permitirán acceso a su información y asesorarán a los interesados.

Es importante que los partidos y los demás sujetos obligados tengan el mandato legal de promover la LGTAIP, ya que como señala Guerra Ford “solamente el 37% de los mexicanos ha escuchado algo sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Peschard, Jacqueline. *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia.*, p. 31

¹⁴⁵ *Ibidem.*, p. 69

El artículo 76º señala que además de las obligaciones mínimas del artículo 70º, los partidos políticos nacionales y locales, las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente, según corresponda, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

I. El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, que contendrá, exclusivamente: apellidos, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia;

II. Los acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección de los partidos políticos;

III. Los convenios de participación entre partidos políticos con organizaciones de la sociedad civil;

IV. Contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios;

V. Las minutas de las sesiones de los partidos políticos;

VI. Los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos;

VII. Las organizaciones sociales adherentes o similares a algún partido político;

VIII. Los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por sus militantes;

IX. Los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculados con los montos aportados;

X. El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas;

XI. El acta de la asamblea constitutiva;

XII. Las demarcaciones electorales en las que participen;

XIII. Los tiempos que les corresponden en canales de radio y televisión;

XIV. Sus documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno y los mecanismos de designación de los órganos de dirección en sus respectivos ámbitos;

XV. El directorio de sus órganos de dirección nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales;

XVI. El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere la fracción anterior y de los demás funcionarios partidistas, que deberá vincularse con el directorio y estructura orgánica; así

como cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función que desempeñe dentro o fuera del partido;

XVII. El currículum con fotografía reciente de todos los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, con el cargo al que se postula, el distrito electoral y la entidad federativa;

XVIII. El currículum de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal;

XIX. Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales;

XX. Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular y, en su caso, el registro correspondiente;

XXI. Los responsables de los procesos internos de evaluación y selección de candidatos a cargos de elección popular, conforme a su normatividad interna;

XXII. Informes sobre el gasto del financiamiento público ordinario recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres;

XXIII. Las resoluciones dictadas por los órganos de control;

XXIV. Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los descuentos correspondientes a sanciones;

XXV. El estado de situación financiera y patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores;

XXVI. Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado;

XXVII. Los nombres de sus representantes ante la autoridad electoral competente;

XXVIII. Los mecanismos de control y supervisión aplicados a los procesos internos de selección de candidatos;

XXIX. El listado de fundaciones, asociaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico de los partidos políticos, así como los montos destinados para tal efecto, y

XXX. Las resoluciones que dicte la autoridad electoral competente respecto de los informes de ingresos y gastos”.

Como se nota la LGTAIP establece una serie de obligaciones para los partidos políticos, pues estas denominadas entidades de interés público son los medios para que las personas accedan a los cargos de elección popular, por eso tienen como mínimo que cumplir con las obligaciones generales del artículo 70º, y particularmente con las del artículo 76º; sin embargo tienen la posibilidad de poner mayor información a disposición de los interesados.

Aunque este artículo es trascendente pues establece mínimos de información que los partidos políticos deben poner a disposición, Mauricio Merino señala que para convertir esto en rendición de cuentas *“precisa de una ciudadanía que tenga interés por enterarse de qué, cómo, por qué y bajo qué circunstancias suceden las decisiones públicas”*.¹⁴⁶

Es cierto que la LGTAIP impone un listado amplio de obligaciones para los partidos políticos; sin embargo esto no es suficiente pues mucha de la información que se les obliga a proporcionar es superficial, como las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios, pero no obliga a dar a conocer los argumentos en los que se basa dicha determinación, así mismo obliga a los partidos a dar a conocer a los responsables de la selección de sus candidatos, pero no obliga a dar a conocer los procedimientos lo cual si garantizaría que todos los precandidatos tengan certeza de la equidad.

Las fracciones XXIV y XXV son de las más llamativas, pues obligan a los partidos a dar a conocer la forma en la que reparten los recursos públicos dentro de su organización y a dar a conocer el estado financiero y patrimonial actualizado del partido; sin embargo no se obliga a éstas organizaciones a detallar en qué se gastaron los recursos.

El artículo 76º era la oportunidad idónea para demostrar que los partidos políticos se someterían a un régimen riguroso de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; sin embargo las obligaciones son insuficientes para realmente permitir que los ciudadanos tengan información suficiente para emitir un juicio razonado acerca de cuál es su mejor opción política.

De acuerdo con José Sosa *“el concepto rendición de cuentas hace referencia a una relación vinculante y activa entre dos partes que se relacionan justamente a partir del derecho de una de ellas”*¹⁴⁷ Por lo que el artículo 89º permite que cualquier persona denuncie ante el INAI y los órganos garantes de las entidades federativas, la falta de publicación de las obligaciones de transparencia previstas para los partidos políticos y los demás sujetos obligados, en sus respectivos ámbitos de competencia, siguiendo el procedimiento establecido en la LGTAIP.

¹⁴⁶ *Ibidem.*, p. 96

¹⁴⁷ Sosa, José. *Op. Cit.*, p. 23

José Sosa señala que la rendición es *“la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo”*.¹⁴⁸ Lo cual es impedido por el artículo 100º señala la posibilidad de clasificar información como reservada, en contraste el artículo 101º señala que la información de los partidos políticos será pública cuando:

“I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

II. Expire el plazo de clasificación;

III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título”.

Cuando el particular no esté conforme con la respuesta otorgada por los partidos políticos o los demás sujetos obligados podrá interponer recurso de revisión previsto en el artículo 143º de acuerdo al procedimiento establecido, el cual tiene como finalidad de acuerdo al artículo 151º:

“I. Desechar o sobreseer el recurso;

II. Confirmar la respuesta del sujeto obligado, o

III. Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado”.

Las resoluciones pueden establecer, los plazos y términos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar su ejecución, los cuales no podrán exceder de diez días para la entrega de información; excepto cuando los Organismos garantes, previa fundamentación y motivación, amplíen estos plazos cuando el asunto así lo requiera.

El artículo 196º establece que los sujetos obligados, a través de la Unidad de Transparencia, darán estricto cumplimiento a las resoluciones de los Organismos garantes y deberán informar a estos sobre su cumplimiento, con lo cual se crea una relación de vigilancia que favorece la rendición de cuentas.

De acuerdo con Merino además de lo anterior se requiere transparencia proactiva que son datos que *“aun sin ser requeridos por los ciudadanos, ofrece el gobierno para documentar sus decisiones, el uso de sus recursos y los*

¹⁴⁸ *Ibidem.*, p. 24

resultados que obtiene".¹⁴⁹ En este caso, los partidos políticos deben poner a disposición de la sociedad información que permita conocer su funcionamiento.

3.3.4 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es de orden público, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016 derogando a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entrando al día siguiente en vigor, y tiene como finalidad proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, ante esto conviene retomar a Cejudo *"un buen diseño legal es una condición que facilita pero no garantiza una buena operación del derecho de acceso a la información.*"¹⁵⁰

En su artículo 3º señala que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la LFTAIP, es pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial. Los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que estas leyes señalan.

La LFTAIP señala como excepción al acceso a la información de los partidos políticos y de todos los sujetos obligados, el interés público y la seguridad nacional; sin embargo no se dan criterios objetivos por parte del legislador para determinar los casos en los que se aplica esta excepción. Además cabe señalar que este candado al acceso será temporal, pues en algún momento se deberá dar acceso a dicha información a los particulares.

En el artículo 7º es de particular importancia, pues determina que la LGTAIPG y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicarán en todo lo que no

¹⁴⁹ Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 102

¹⁵⁰ Cejudo, Guillermo, et., al., Op. Cit., p. 22

prevea la LFTAIP, con lo cual el acceso a la información de los partidos políticos se vuelve un proceso complejo que exige la comprensión de distintas leyes.

En el artículo 8º establece que no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Es trascendental el artículo precedente, pues establece que en delitos considerados graves no habrá posibilidad de actualizar la excepción de información reservada, de conformidad con los derechos reconocidos en tratados internacionales, como los analizados en este capítulo y todos aquellos de los que el Estado mexicano sea parte.

El artículo 11º hace referencia al artículo 1º (donde se establecen los sujetos obligados entre ellos los partidos políticos), para mencionar las obligaciones que tienen en materia de transparencia estableciendo como mínimo las siguientes:

I. Contar con los Comités de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo con su normatividad interna;

II. Designar en las Unidades de Transparencia titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado, y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia;

III. Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités de Transparencia y Unidades de Transparencia;

IV. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental conforme a la normatividad aplicable;

V. Promover la generación, documentación, y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles;

VI. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;

VII. Reportar al Instituto sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que este determine;

VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que en materias de transparencia y acceso a la información realice el Instituto y el Sistema Nacional;

IX. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos;

X. Cumplir con las resoluciones emitidas por el Instituto en ejercicio de las facultades legales respectivas;

XI. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia;

XII. Difundir proactivamente información de interés público;

XIII. Promover acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las respuestas a solicitudes de información en lengua indígena, braille o cualquier otro ajuste razonable con el formato accesible correspondiente, en la forma más eficiente;

XIV. Promover la digitalización de la información en su posesión y la utilización de las tecnologías de información y comunicación, de conformidad con las políticas que al efecto establezca el Sistema Nacional;

XV. Dar atención a las recomendaciones del Instituto, y

XVI. Las demás que resulten de la Ley General y demás normatividad aplicable”.

En la medida en que los partidos políticos cumplan sus obligaciones, se podrá realizar un vínculo entre democracia y rendición de cuentas, no sólo mediante el voto, como señala Merino *“es el mecanismo que tienen los ciudadanos para premiar o castigar el desempeño de los gobernantes, en la medida en que tengan los medios para emitir un juicio informado sobre su rendimiento”*.¹⁵¹

Entre las obligaciones más destacadas se encuentra constituir Comités y Unidades de Transparencia constantemente capacitados, con sistemas de archivos que faciliten la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, además de que deberán acatar las decisiones y recomendaciones del INAI, garantizando el acceso a la información a todas las personas posibles.

Otra obligación importante es la de mantener y actualizar sus sistemas de archivo, pues es la única forma de garantizar que cuando una persona esté interesada en conocer información del partido político que no esté disponible en otro medio, se tenga certeza de que en los archivos del partido político se encontrará y podrá ser otorgada al solicitante que así lo requiera.

La fracción XII es una de las más trascendentales pues obliga a los partidos políticos a transparentar información de interés público de forma proactiva, pues como se nota los artículos donde se establecen obligaciones específica a los

¹⁵¹ Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 98

partidos políticos son listados mínimos, por lo cual la fracción comentada otorga la posibilidad a los partidos políticos de recuperar la legitimidad ante la población.

Lo anterior se complementa con el artículo 12º pues los partidos políticos y todos los sujetos obligados tienen que documentar sus acciones, entendiendo por ello *todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones de conformidad con la normatividad aplicable.*

El artículo 15º establece que en la generación, publicación y entrega de información se debe garantizar que sea: accesible, confiable, verificable, veraz y oportuna; atendiendo a las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona.

Las cualidades enlistadas por este artículo, permiten de acuerdo con José Sosa que la rendición de cuentas otorgue a los ciudadanos la posibilidad de poder *“premiar o castigar a los gobiernos, a los funcionarios y a los partidos por su desempeño. Al llevarse a cabo elecciones de forma regular, los ciudadanos cuentan con un medio insustituible de ratificación negación del mandato a un mismo partido o un mismo gobernante, en aquellos casos en los que es posible la reelección”*.¹⁵²

En este sentido los partidos políticos deben generar, transparentar y dar acceso a la información que se derive del ejercicio de sus atribuciones y obligaciones a toda persona interesada en conocerla, además de hacerlo con un lenguaje sencillo para todas las personas.

El artículo 74º de la LFTAIP señala que las obligaciones específicas que deberán cumplir los partidos políticos en el orden federal, las agrupaciones políticas nacionales y las personas constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente, según corresponda, deberán, en lo conducente, poner a disposición del público y actualizar la información señalada en los artículos 70º y 76º de la LGTAIP. Con lo anterior se hace referencia a una ley complementaria que hace más complejas las obligaciones para favorecer la transparencia y acceso a la información.

¹⁵² Sosa, José. Op. Cit., p. 36

Una novedad se encuentra en el artículo 81º que da la posibilidad de que cualquier persona pueda denunciar ante el INAI, las violaciones a las disposiciones relativas a las obligaciones de transparencia previstas para los partidos políticos y los demás sujetos obligados. Dicho proceso se encuentra regulado del artículo 82º al 96º de la LFTAIP.

Es importante que se permita al ciudadano denunciar ante el INAI el incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos y los demás sujetos obligados, ya que para generar una rendición de cuentas se requiere el “*derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder*”.¹⁵³

Respecto a la clasificación de información como reservada por parte de los partidos políticos y los demás sujetos obligados el artículo 100º señala que al clasificar información con carácter de reservada es necesario, en todos los casos, fijar un plazo de reserva, lo cual implica dar acceso a la información tarde o temprano, aunque esta decisión resulta de vital importancia.

El artículo 111º de la LFTAIP señala que la clasificación de información reservada deberá de hacerse de acuerdo a una prueba de daño contenida en el artículo 104º de la LGTAIPG que a la letra señala:

“I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;

II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio”.

Aunque lo anterior supone que para reservar la información se debe atender al procedimiento de la prueba de daño, los sujetos obligados como los partidos políticos siguen teniendo amplio margen de discrecionalidad para reservar información, pues la seguridad nacional y el interés público son conceptos amplios que algunas veces son mal utilizados como pretextos.

¹⁵³ *Ibíd.*, p. 81

Como señala Bohorquez respecto a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas *“Muy pocos quieren que los derechos se generalicen y muchos actores capaces de organizarse colectivamente –sindicatos, partidos, grupos económicos– se manifiestan a favor de mantener excepciones legales o conquistas gremiales”*.¹⁵⁴ Por lo que la prueba de daño se convierte en un candado para que no se desvirtúen estos derechos.

Un artículo importante es el 118º estableciendo que un documento o expediente que contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los partidos políticos, para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una versión pública donde se otorgue acceso a la información permitida y se justifique ocultar la información delicada.

El artículo 122º establece que las Unidades de Transparencia de los sujetos obligados deberán garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información, mediante solicitudes de información y deberá apoyar al solicitante en la elaboración de las mismas. Con lo anterior se concede a las personas la posibilidad de ser asesoradas por los sujetos obligados para acceder a su información.

El artículo 123º establece que cualquier persona por sí misma o a través de su representante, podrá presentar una solicitud de acceso a información ante la Unidad de Transparencia, a través de la Plataforma Nacional, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, es decir, que este artículo ofrece una amplia gama de medios para presentar una solicitud. Bohorquez señala que después de obtener acceso a la información, el problema será saber *“si seremos capaces de traducir información compleja en información útil para tomar decisiones como el voto”*.¹⁵⁵

El artículo 124º es novedoso pues establece que tratándose de solicitudes de acceso a información formuladas mediante la Plataforma Nacional, se asignará automáticamente un número de folio, con el que los solicitantes podrán dar seguimiento a sus requerimientos. Con lo cual este tipo de solicitudes se siguen

¹⁵⁴ Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 133

¹⁵⁵ *Ibidem.*, p. 138

por el medio electrónico hasta obtener una respuesta, facilitando con ello a las personas el realizar todos los procedimientos desde el lugar de su elección.

El artículo 145º es sustantivo para el acceso a la información, pues establece que en caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;*
- II. El costo de envío, en su caso, y*
- III. El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda”.*

Además la información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las Unidades de Transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante. Lo anterior reconoce la realidad de un país como México con más de 50 millones de pobres.¹⁵⁶

Respecto al pago por la información únicamente en los casos que proceda se establece que los sujetos obligados establecerán cuotas no mayores a las de la Ley Federal de Derechos o seguirán las de cuotas dispuestas en dicha Ley, con lo cual se da un margen de maniobra positivo a los sujetos obligados, para fijar un costo justo para acceder a la información.

El artículo 174º establece las sanciones a las que se hacen acreedores partidos políticos que no cumplen las determinaciones del INAI, y son las siguientes:

- I. Amonestación pública; o*
- II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización”.*

Las sanciones se aplican a todos los sujetos obligados incluyendo los partidos políticos; sin embargo tomando en cuenta el presupuesto que reciben los partidos políticos, las sanciones que puede imponer el INAI son una porción mínima que no ayuda a desincentivar las conductas ilícitas.

En conexión con el artículo 174º, el 187º señala que ante incumplimientos en materia de transparencia y acceso a la información por parte de los partidos

¹⁵⁶ Méndez Robles, Rocío. *Siete de cada diez personas en pobreza en México: Sedesol* (10 de Marzo de 2016) Consultado el 15 de Abril de 2016, Dirección URL: <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/siete-de-cada-10-personas-en-pobreza-en-mexico-sedesol-703>

políticos, el INAI dará vista al INE, para que resuelva lo conducente, sin perjuicio de las sanciones establecidas para los partidos políticos por parte del INAI.

Lo LFTAIP permite a la población conocer la calidad del gasto que ejercen los partidos políticos, además de que permite saber, quiénes son las personas a las que los partidos políticos otorgaron recursos, y a su vez cómo fue que estos últimos lo utilizaron, dando certeza al ejercicio de recursos públicos.

Al respecto Jacqueline Peschard señala:

“La transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático en cuanto a su origen, es decir, porqué surgió de un proceso electoral libre, justo y competido, sino en cuanto a su operación, o sea, por la manera en que desarrolla las distintas actividades que tiene encargadas. La transparencia es una de las variables de la ecuación de la gobernabilidad democrática.”¹⁵⁷

Si tenemos en cuenta lo que afirma José Sosa *“Conforme a las solicitudes de información se hacen más frecuentes y el marco normativo de la transparencia establece más obligaciones para los funcionarios, las dependencias se enfrentan al dilema de asignar tiempo y recursos específicos para el desahogo de estas tareas”*.¹⁵⁸ Resulta incomprensible que buena parte del presupuesto se destine a los sistemas de transparencia, y que al mismo tiempo se pueda reservar tanto.

3.3 Tratados internacionales

Los tratados internacionales son documentos que enlistan una serie de derechos o compromisos que adquiere un país respecto a la comunidad internacional, para formalizar que entraran en vigor con la firma del tratado o en una fecha posterior que se estipula en el mismo.

La Secretaría de Relaciones Exteriores define a los tratados internacionales como:

“acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (artículo 2º, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los

¹⁵⁷ Peschard, Jacqueline, Op. Cit., p. 13

¹⁵⁸ Sosa, José, Op. Cit., p. 32

Tratados de 1969), así como aquellos celebrados entre México y organizaciones internacionales".¹⁵⁹

En este contexto los tratados internacionales de los que México es parte, contienen derechos que promueven de manera directa e indirecta la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, por lo cual se hace obligatorio que los países que los firman, busquen ir incorporándolos en su legislación específica, para no incumplir las obligaciones que adquieren con la entrada en vigor.

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró que los tratados internacionales¹⁶⁰ se encuentran un nivel jerárquico debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con lo cual se hace imprescindible estudiar los tratados, para determinar el alcance que tienen los derechos que son otorgados a los ciudadanos, y promover su respeto por parte de los partidos políticos, diversos actores y las autoridades, sobre todo en materia electoral que es el objetivo de este trabajo.

3.3.2 Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)

La Declaración Universal, tiene como objetivo que todos los pueblos y naciones integrantes de la Organización de las Naciones Unidas, se esfuercen, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a los derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

En su artículo 2º establece que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

¹⁵⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Tratados internacionales celebrados por México* (Sin fecha) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://tratados.sre.gob.mx/>

¹⁶⁰ Carpizo, Jorge, Op. Cit., p.16

Además, no debe hacerse distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía, es decir, que sin importar el tipo de territorio se deben respetar los derechos y libertades que las personas adquieren en la Declaración.

En este artículo resalta la igualdad que establece entre todas las personas, reconociéndoles los derechos de la Declaración sin ningún requisito, aunque es lógico que el ejercicio de los derechos debe hacerse con responsabilidad. Inclusive en territorios bajo administración de otro Estado, deben ser reconocidos los derechos consignados en la Declaración.

El artículo 19^o resulta el más relevante para este trabajo de investigación, puesto que consigna que 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.

Lo anterior está íntimamente relacionado con la transparencia, ya que a partir de la información que es publicada por los partidos políticos, los ciudadanos pueden formar una opinión que igualmente pueden expresar. Además tienen derecho de acceso a la información, ya sea que realicen una investigación propia apegándose a la legalidad, o la soliciten a alguna autoridad.

Este artículo concluye otorgando la posibilidad de que la información que adquieran los individuos, puede ser difundida sin limitación de fronteras, permitiendo que la sociedad tenga la posibilidad de estar más y mejor informada. Aunque no establece literalmente que la información deba obtenerse por medios legales, recordando el objeto de la declaración, se entiende que este derecho debe usarse con fines de difusión de la cultura democrática y de la información.

En el artículo 20^o conectando con el anterior, reconoce que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, pudiendo ser esta un partido político. Agregando que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación, lo cual es importante ya que en un Estado de Derecho es intolerable

que se permita la asociación a algún partido político u otra organización de manera obligatoria.

El artículo 21º establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, que en el caso de México se realiza principalmente a través de la democracia representativa, añadiendo que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país de acuerdo al Declaración Universal de Derechos Humanos.

También señala que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto, muy similar a lo que establece la CPEUM, que fue analizado en el primer capítulo de este trabajo.

3.3.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Este pacto internacional que México ha suscrito reconoce derechos importantes de los ciudadanos para promover en el país, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, promoviendo con ello una cultura democrática, al menos en el ámbito jurídico.

Cuadro 12. Trámite constitucional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Trámite constitucional	Fecha
Entrada en vigor internacional	23 de marzo de 1976
Aprobación Senado	18 de diciembre de 1980
Aprobación para publicarse en el Diario Oficial de la Federación	9 de enero de 1981
Adhesión de México	23 de marzo 1981
Publicación en Diario Oficial de la Federación	20 de mayo de 1981
Fe de Erratas	22 de junio de 1981
Entrada en vigor para México	23 de junio de 1981

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores

El objetivo de este Pacto Internacional es crear condiciones que permitan a todas las personas gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales. Reconociendo con ello que las personas requieren de un mínimo de derechos para ejercer la calidad de ciudadanos.

En su artículo 2º el Pacto establece que los Estados que acordaron aceptarlo se comprometen a respetar y garantizar, a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el documento, y lo que es más importante sin distinción alguna, de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Lo anterior se logrará adoptando en la CPEUM y demás leyes integrantes del sistema jurídico, las disposiciones del Pacto.

En el mismo tenor concluye este artículo, estableciendo que los Estados están comprometidos a establecer recursos jurídicos, para que las personas puedan defender la violación de los derechos reconocidos por el Pacto, sin importa que dicha violación haya sido cometida en el desempeño de sus funciones oficiales. Lo cual es relevante, ya que las autoridades no pueden escudarse en leyes de menor rango a un tratado internacional para justificar la violación a un derecho.

El artículo 18º establece que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de conciencia, preservando en todo momento, la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás. En este artículo es importante destacar que la moral puede causar conflictos al ser un término que solo puede calificarse de manera subjetiva, ya que no es regulado por nuestro sistema jurídico.

El artículo 19º conecta con el anterior, estableciendo que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones, ya que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Añadiendo que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

El ejercicio de este derecho confiere deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Se nota una vez más el problema de la moral, ya que es subjetiva y es difícil regular en la legislación.

El artículo 21º reconoce el derecho de reunión pacífica, sujetándolo a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

El derecho anterior podría usarse con el reconocido en el artículo 25º que establece que todos los ciudadanos gozarán sin distinciones, 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.

Este artículo es de vital importancia para la democracia, ya que permite a los ciudadanos participar en la vida pública de manera individual o colectiva, señalando que en México es recurrente que se participe por la vía de los partidos políticos, aunque recientemente se ha abierto camino en las candidaturas independientes.

Además, reconoce el derecho a votar y ser votado, en elecciones verdaderamente democráticas, donde se reconozcan y respeten un mínimo de valores que nos enlista el Pacto, y que si bien son indispensable, no es un listado definitivo, ya que la democracia debe ir adaptándose a las exigencias de la ciudadanía.

3.3.4 Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (CDPM)

Esta Convención tiene una extensión mínima, pero una importancia máxima, puesto que como se nota en el orden internacional, México se ha comprometido a generar condiciones de igualdad, en diversos ámbitos de la vida nacional, incluyendo el político, por lo cual se han generado cada vez más espacios para la mujer, aunque ciertamente los cambios han sido graduales, ya que a manera de ejemplo en la conformación del INAI se respetó la cuota de género; sin embargo las mujeres ocupan los cargos de menor duración.

Cuadro 13. Trámite constitucional de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

Trámite constitucional	Fecha
Entrada en vigor internacional	7 de julio de 1954
Aprobación Senado	18 de diciembre de 1980
Aprobación para publicarse en el Diario Oficial de la Federación	9 de enero de 1981
Ratificación de México	23 de marzo de 1981
Publicación en el Diario Oficial de la Federación	28 de abril de 1981
Entrada en vigor para México	21 de junio de 1981

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores

La mencionada Convención tiene por objeto reconocer que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por conducto de sus representantes libremente escogidos, y a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público de su país.

Lo anterior con el afán por conseguir igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, México y otros países se comprometieron a cumplir con su contenido.

El artículo 1º señala que las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna. Además en el artículo 2º, reconoce que las mujeres serán elegibles para

todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

En la CPEUM ya se reconoce este derecho, aunque no siempre fue así, puesto que ha sido una conquista de las mujeres, al respecto Emilio Rabasa nos dice que en 1953 *“La mujer mexicana adquiriría no sólo el derecho activo de votar, sino también el pasivo de ser electa para cualquier cargo de elección popular”*.¹⁶¹

La Convención termina por añadir en su artículo 3º, que las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Como se nota es pequeño el listado de artículos de esta Convención; sin embargo para materializarlo en la vida real se requieren esfuerzos titánicos para plasmarlo primero en nuestro sistema jurídico, y después ejecutarlo en la realidad de un país como México, que tienen grandes retos por delante en la materia de igualdad de género, dependiendo de la calidad de la infracción.

El orden jurídico analizado en este capítulo, indica cuáles son las obligaciones de los partidos políticos en la materia, indicando la forma en la que deben poner a disposición del público la información que los obliga a proporcionar la Ley, además de establecer una serie de sanciones que serán impuestas por el INE

En este capítulo se estudiaron los principales ordenamientos jurídicos en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de la información en poder de los partidos políticos, por lo que ahora se está en posibilidad de analizar casos concretos donde ha sido aplicada dicha normatividad.

La materia electoral no puede ser limitada al sistema jurídico, ya que se dan casos que no están previstos en el sistema jurídico vigente, y es ahí donde instituciones como el INE, TEPJF e INAI son determinantes para resolverlos, sobretodo en cuestiones importantes para el presente trabajo como la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. El accionar que

¹⁶¹ Rabasa, Emilio. *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*. México, UNAM-PNUD-IIIJ, 2012, p. 12.

tengan nuestras instituciones para resolver los casos difíciles, con apego a la normatividad vigente y a principios del derecho, determinarán la confianza que la población adquiera en el sistema político.

En México han sido diversos los casos en los que el sistema electoral no funcionó de la manera más adecuada y apegado a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, lo cual ha provocado que nuestro sistema entre en crisis de diversa magnitud. En el siguiente capítulo se analizará el contexto en el que se dieron los casos complejos y las decisiones que tomaron las instituciones para solucionar las problemáticas suscitadas, teniendo como actores principales a los partidos políticos y a los ciudadanos.

Capítulo 4. Casos complejos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de los partidos políticos, el gobierno en México y el efecto del dinero en las elecciones para los partidos políticos.

“Cuanto más secretos han sido los tribunales, más odioso han resultado”.

Jeremy Bentham

México tiene una historia singular donde el poder ha ido cambiando de manos constantemente, y con ello se ha transformado la estructura organizacional de la sociedad en múltiples ocasiones, aunque para efectos de este trabajo el México independiente y una Constitución pionera como la de 1917 son la base para establecer lo que hoy en día conocemos como democracia.

Desde que México estableció su sistema de partidos, éste se caracterizó por tener un partido único y dominante por un largo periodo de tiempo, lapso durante el cual todo el sistema político funcionaba con un sistema piramidal, donde los superiores ordenaban qué hacer a los inferiores, hasta que en 1977 comenzaron a abrirse brechas jurídicas que permitirían a los demás partidos políticos ser partícipes del sistema, y con ello crear pluralidad.

La democracia no surgió plenamente consolidada en 1977, sino que este año es considerado como el arranque de una democracia sin simulaciones, que aunque no es perfecta, es un sistema que ha permitido que cada vez más haya una pluralidad de ideas que deben ser escuchadas en favor de la construcción de acuerdos, tomados por la vía institucional.

En la actualidad los partidos políticos son los principales actores de la democracia, pues ocupan la mayoría de los espacios de poder, aunque también debe reconocerse que figuras como las candidaturas independientes han demostrado que la gente ha dejado de confiar en que los partidos políticos sean el mejor medio para canalizar sus demandas.

El hartazgo de la sociedad por los partidos políticos queda demostrado por el bajo porcentaje de afiliación y votación que obtienen en las elecciones, se debe en gran parte a que estos no han sido los medios idóneos para atender las

necesidades de una sociedad plural con múltiples carencias en todos los ámbitos de la vida, y son percibidos como entes corruptos.

La democracia se basa en la apertura a la pluralidad de ideas y en la toma de decisiones por medio de consensos, estos últimos requieren de voluntad política por parte de los partidos políticos, ya que al ser la figura dominante del sistema político, las decisiones trascendentales en el destino de México necesariamente recorren los canales de los partidos políticos.

El sistema político mexicano se ha visto envuelto en casos complejos de información que no ha sido transparentada, que han puesto a prueba la estabilidad de las instituciones democráticas, sobre todo en el sistema electoral, lo que ha provocado una enorme desconfianza de los ciudadanos que cada vez participan menos en los procesos electorales.

Debido a lo anterior, las reformas constitucionales en materia de transparencia y electoral, han buscado responder a las demandas emanadas desde distintos sectores e intereses de la sociedad, tratando de recuperar la confianza de los ciudadanos en el sistema político, pues el descontento podría estallar por vías que no son precisamente las democráticas e institucionales.

Los casos complejos han sido conocidos y resueltos por las autoridades electorales que fueron estudiados en el segundo capítulo de este trabajo, cada una de estas instituciones en el ámbito de su competencia, ha tomado decisiones que son relevantes para el sistema político y para el futuro de la democracia en México.

En este capítulo se analizarán los casos más polémicos en México, mismos que han provocado que el sistema entre en crisis, y busque renovarse para adaptarse a las nuevas demandas de la sociedad, por lo que aquí se estudiarán las actuaciones de las autoridades, para saber qué tanto se apegaron a derecho las resoluciones emitidas por las máximas autoridades en el tema.

Cuando las autoridades emiten resoluciones deben hacerlo de acuerdo al marco jurídico, es decir, deben motivar y fundamentar sus decisiones en el ordenamiento jurídico vigente; sin embargo en casos complejos, aunque las

decisiones se apegaron a derecho, motivaron un cambio en el sistema jurídico, pues lo que se cuestionaba en el fondo era la justicia, no la legalidad.

Es en este sentido, donde la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información permiten al ciudadano conocer con detalle el funcionamiento de los distintos sujetos que participan en el sistema electoral, y con ello están en una posición ventajosa para realizar exigencias en torno a la construcción de una democracia justa donde se respeten principios y procedimientos. Respecto a la rendición de cuentas electoral Andreas Schedler señala que otorga el beneficio a *“los votantes de premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas”*.¹⁶²

4.1 Las boletas electorales de la elección federal para Presidente de México en 2006

De acuerdo al conteo final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las elecciones presidenciales de México en el año 2006 tenían prevista una lista nominal de 71 374 373 ciudadanos, es decir, todos aquellos que tenían la posibilidad de acudir a emitir su voto en la casilla correspondiente, de los cuales acudieron efectivamente a votar 41 557 430, es decir, el 58.22% de la lista nominal.

En el proceso electoral de 2006, participaron 5 candidatos postulados por partidos o coaliciones, además de los candidatos no registrados que obtuvieron 298 204 votos, es decir, el 0.72% respecto de la lista nominal, mientras que los votos nulos fueron un total de 900 373, lo que representa un total de 2.17% respecto de la lista nominal.

Respecto a los partidos políticos y coaliciones, el primer lugar lo obtuvo el Partido Acción Nacional con 14 916 927 votos, el segundo lugar fue para la coalición Partido de la Revolución Democrática-Partido Convergencia-Partido del Trabajo que obtuvo 14 683 096 votos, el tercer lugar lo ocupó la coalición Partido Revolucionario Institucional-Partido Verde Ecologista de México obtuvo 9 237 000 votos, el cuarto lugar fue para el partido Alianza Social Demócrata y Campesina con 1 124 280 votos, y en quinto lugar quedó el partido Nueva

¹⁶² Sosa José. Op. Cit., p. 99

Alianza con 397 550 votos. En el siguiente cuadro se muestra de manera gráfica la posición que ocuparon los partidos políticos en la elección de 2006.

Cuadro 14. Porcentaje de votos en la elección presidencial de México en 2006 por partido político.

Partido o coalición	Votos	Porcentaje
PAN	14 916 927	35.89%
PRD-PC-PT	14 683 096	35.33%
PRI-PVEM	9 237 000	22.23%
PASD	1 124 280	2.71%
PNA	397 550	0.96%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Como se nota en el cuadro, el conteo final del TEPJF, arrojó un porcentaje de diferencia entre el primer y el segundo lugar del 0.56%, lo cual había suscitado diversas polémicas entre los dos partidos que aseguraban cada uno haber obtenido la victoria, lo que suscitó que el sistema electoral se viera cuestionado por la opinión pública y fuera motivo de diversos procedimientos jurídicos que buscaron aclarar lo sucedido.

En elecciones donde el porcentaje que separa al ganador de su más cercano perseguidor es muy reducido, la aceptación de los resultados depende, tanto de la madurez política de los partidos políticos, como de la actuación que hayan tenido la autoridades electorales durante el proceso, es decir, de que los partidos acepten los resultados, y que las autoridades hayan promovido un proceso electoral apegado a la legislación vigente.

El problema de credibilidad al sistema electoral en 2006, se centró en las boletas electorales de la elección presidencial de México, pues la coalición PRD-PC-PT aseguraba que si se permitía acceder a la información contenida en dichos instrumentos, el conteo final les favorecería a ellos, restando con ello credibilidad al conteo final que realizó el TEPJF.

En postura contraria a la coalición mencionada, estaba el PAN que de acuerdo al conteo final del TEPJF había obtenido la victoria y por lo tanto la titularidad del Poder Ejecutivo en México, razón que los hacía mantenerse en la posición de no

permitir el acceso a las boletas electorales, salvo a las autoridades facultadas para dicha acción en la legislación vigente.

Respecto a la situación de las instituciones electorales que debían resolver el asunto de las boletas electorales, Dania Ravel, asegura que *“La existencia de órganos específicos dentro del IFE y el TEPJF que determinan si se da o se niega el acceso a la información electoral implica que el procedimiento de acceso tenga ciertas particularidades”*.¹⁶³

Destaca que Dania Ravel señale que el procedimiento está lleno de particularidades, pues estas son las que determinan si efectivamente se puede o no acceder a la información que el ciudadano está interesado en conocer, por ejemplo si se desea conocer el presupuesto de algún partido, pero éste no ha sido aprobado, no se puede dar a conocer pues aún no existe.

Por lo anterior es importante que la LGIPE que abrogó al el COFIPE, a diferencia de este último, sí tenga disposiciones que regulen la transparencia y acceso a la información de los partidos políticos, pues el primer paso para respetar el derecho de los ciudadanos es reconocerlo en los instrumentos jurídicos nacionales.

En gran medida la decisión del TEPJF de no permitir el acceso a las boletas electorales, estuvo basada en el argumento de que al no existir una regulación específica en el COFIPE, se atendería a lo que se había consolidado con la actuación cotidiana, es decir, que se procedería a la destrucción de las mismas sin permitir el acceso a los ciudadanos pues eso determinada el código.

Respecto a los avances del COFIPE en torno a la información de los partidos políticos, Dania Ravel, señala que *“se amplió el abanico de obligaciones de transparencia de los partidos en beneficio de la sociedad en general, y se dio mayor apoyo a las órdenes IFE, para que éste atienda las solicitudes de los particulares, pues se abrió la posibilidad de que ante el incumplimiento de sus obligaciones se les inicie, como se dijo antes, un procedimiento administrativo sancionador ordinario.”*¹⁶⁴

¹⁶³ Ravel Cuevas, Dania. *Justiciabilidad del acceso a la información electoral*. México, Novum, 2012, p. 21

¹⁶⁴ *Ibidem.*, p. 30

Es importante que además de que los derechos de los ciudadanos estén consignados en el ordenamiento jurídico, se establezcan mecanismos para defender dichos derechos, cuando los beneficiarios de los mismos consideren que las autoridades no los están respetando, por lo que el COFIPE, y ahora la LGIPE tengan prevista la transparencia de la información de los partidos políticos, supone un avance al menos en la técnica legislativa.

Diversos particulares y la coalición que obtuvo el segundo lugar (PRD-PC-PT), pugnaban porque se diera acceso a los ciudadanos para el conteo minucioso de las boletas electorales que fueron emitidas para la elección presidencial de 2006, por lo que interpusieron recursos ante el TEPJF para que diera acceso, aunque desde ahora se advierte que dicha institución no dio acceso, resta por conocer si lo hizo sustentándose en derecho, pues en caso de haberlo hecho el ordenamiento jurídico no permitía la transparencia, y en caso de no haber sustentado su decisión en el ordenamiento jurídico habría violado derechos trascendentales para la democracia.

El TEPJF en la Jurisprudencia 40/2013 derivada de diversos juicios en los que los particulares pidieron el acceso a las boletas electorales, afirmó que la determinación de destruir las boletas electorales no vulnera el acceso a la información, con lo cual se vuelve obligatorio en la materia, el observar el criterio emitido por el máximo órgano en cuanto a la justicia electoral.

El TEPJF sustentó esta decisión en artículo 6º de la CPEUM, en el 19º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el 19º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el 302º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 6º de la CPEUM establecía que la manifestación de las ideas no sería objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que atacara a la moral, los derechos de tercero, provocara algún delito, o perturbara el orden público; el derecho a la información debía ser garantizado por el Estado.

De la interpretación del citado artículo, se desprende que el acceso a las boletas electorales podría negarse en caso de atacar los principios garantizados por el mismo, con lo cual el Estado aceptaba implícitamente que el acceso a las boletas

perturbaría el orden público, justificación que no tendría sustento si el proceso electoral era tan legal como afirmó la autoridad.

El TEPJF afirmó que la única obligación del Estado es la de informar los resultados de la elección a los ciudadanos, sin permitir el acceso a las boletas, pues implícitamente en la jurisprudencia reconoce que los ciudadanos deben confiar en la información que se les proporciona por parte de las autoridades electorales al finalizar el cómputo de los votos.

Respecto a los tratados internacionales el TEPJF se sustentó en el artículo 19º de la Declaración Universal de Derechos Humanos que garantiza la libertad de opinión y expresión, para lo cual se requiere información en la que el ciudadano crea, y como ya se dijo esta autoridad en su jurisprudencia obliga a confiar en los cómputos que realiza, pues no permitió el acceso a las boletas electorales.

En el mismo sentido se justificó en el artículo 19º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, lo que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. El ejercicio de este derecho entraña deberes y responsabilidades, por lo que puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley.

A diferencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece restricciones en el acceso a la información, sin embargo estas deben estar fundamentadas en: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Por último sustentó su decisión en el artículo 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que respecto al acceso a la información establece lo mismo que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, agregando al final aspectos de los medios de comunicación, lo cual no es materia de la decisión que tomó el TEPJF.

Respecto a la legislación nacional ya abrogada, se basó en el artículo 302º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que establecía la obligación de los presidentes de los Consejos Distritales de conservar en su

poder una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales, razón principal por la cual no se dio acceso a las boletas, pues era un procedimiento previamente establecido.

Además, los presidentes debían tomar las medidas necesarias para el depósito en el lugar señalado para el efecto, de los sobres que contenían las boletas sobrantes inutilizadas, los votos válidos y los votos nulos de la elección, hasta la conclusión del proceso electoral. Una vez concluido el proceso electoral, se procedía a su destrucción.

De la justificación que utilizó el TEPJF para sustentar su decisión, se nota que hicieron encuadrar los preceptos jurídicos para negar el acceso a las boletas electorales, el COFIPE que establecía claramente que las boletas serían destruidas después de concluido el proceso electoral.

El TEPJF estimó que la información que se obtiene de las boletas electorales queda asentada en las actas de escrutinio y cómputo respectivas, por lo tanto, la determinación del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) de destruir las boletas, no vulnera el derecho de acceso a la información, pues con las referidas actas, los ciudadanos están en aptitud de conocer los resultados electorales.

En este sentido se justifica que el IFE y el TEPJF no permitieran el acceso a las boletas cuando el proceso electoral había concluido, aunque quedará la duda de si los resultados asentados en las referidas actas correspondían con las boletas, no se pudo permitir el recuento ciudadano, pues no estaba previsto en ninguna parte de la legislación mexicana. Además no se debe olvidar que el IFE que era “la máxima autoridad administrativa en materia electoral –es decir, un órgano no especializado en materia de transparencia y acceso a la información– valore los recursos de revisión”.¹⁶⁵ Por eso es un gran avance que ahora el INAI tenga competencia exclusiva para conocer los recursos de revisión.

El fallo negó el acceso a las boletas y ahora es materia de una jurisprudencia que obliga a los tribunales electorales de México a su observancia, por lo que la única manera de superar esta barrera será en el momento en que dichos tribunales interpreten la legislación internacional para favorecer al particular.

¹⁶⁵ *Ibidem.*, p. 71

4.2 El caso Grupo Monex-Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la elección federal para Presidente de México en 2012.

De acuerdo al conteo final del TEPJF, las elecciones presidenciales de México en el año 2012 tenían prevista una lista nominal de 79 454 802 ciudadanos, es decir, todos aquellos que tenían la posibilidad de acudir a emitir su voto en la casilla correspondiente, de los cuales acudieron efectivamente a votar 50 143 616, es decir, el 63.10% de la lista nominal, en cambio si lo comparáramos con los ciudadanos que estaban en condición de votar y que por diversas razones no estaban en la lista nominal, ese porcentaje se reduciría.

Los ciudadanos que acudieron a emitir su voto en 2012 representaron un total de 50 143 616, es decir, menos de la mitad de la población ya que de acuerdo a datos del INEGI en 2010 había 112 336 538 personas, que por razones de edad, falta de credencial, falta de tiempo, falta de confianza, falta de interés y otras razones no acudieron a sufragar.

En dicho proceso, participaron 4 candidatos postulados por partidos o coaliciones, además de los candidatos no registrados que obtuvieron 20 907 votos, es decir, el 0.02% respecto de la lista nominal, mientras que los votos nulos fueron un total de 1 241 154, lo que representa un total de 1.56% respecto de la lista nominal, lo que es señal de que un porcentaje de ciudadanos definitivamente no confía en los partidos políticos, pues no siente que atiendan sus demandas de manera adecuada.

Respecto a los partidos políticos y coaliciones, el primer lugar lo obtuvo la coalición Partido Revolucionario Institucional-Partido Verde Ecologista de México con 19 226 784 votos, el segundo lugar fue para la coalición Partido de la Revolución Democrática-Partido del Trabajo-Movimiento Ciudadano que obtuvo 15 896 999 votos, el tercer lugar lo ocupó el Partido Acción Nacional que obtuvo el voto de 12 786 647 ciudadanos, el cuarto lugar fue para el Partido Nueva Alianza con 1 150 662 votos.

Como se nota en el cuadro siguiente, el conteo final del TEPJF, arrojó un porcentaje de diferencia entre el primer y el segundo lugar del 6.62%, lo cual a pesar de ser una diferencia considerable, suscitó polémicas entre el partido que

obtuvo más votos y sus más cercanos perseguidores que aseguraban que la elección estuvo llena de irregularidades en el uso de recursos.

Cuadro 15. Porcentaje de votos en la elección presidencial de México en 2012 por partido político.

Partido o coalición	Votos	Porcentaje
PRI-PVEM	19226784	38.21%
PRD-PC-PT	15896999	31.59%
PAN	12786647	25.41%
PNA	1150662	2.29%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Principalmente los demás partidos, aquejaban a la coalición PRI-PVEM un rebase en el tope de gastos de campaña, pues a consideración de ellos, dicho partido había incurrido en irregularidades en la obtención y ejercicio de recursos a través de tarjetas electrónicas que sirvieron como dinero electrónico para obtener productos.

Respecto al uso de los recursos públicos por parte de los partidos políticos, Luis Emilio señala que *"la imagen de partidos políticos abiertos, dispuestos a someter al escrutinio público su forma de organización, su funcionamiento interno y, sobre todo, el manejo de sus dineros, puede contribuir a mejorar el débil reconocimiento y prestigio social de que hoy gozan"*.¹⁶⁶

El asunto conocido como "Monex", ya que la coalición PRI-PVEM realizó contratos con dicha empresa que se dedica según su propia visión a satisfacer las necesidades de sus clientes de manera ética y creativa, por medio de un equipo motivado de profesionales que integran la mejor tecnología.¹⁶⁷

Para que exista compra de voto, se requieren al menos dos insumos: el primero es que exista el partido político dispuesto a ejercer la compra del voto por medio de dinero o mercancía; el segundo es que exista un ciudadano dispuesto a

¹⁶⁶ Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 143

¹⁶⁷ Cfr., Grupo Financiero Monex. *Información corporativa* (sin fecha) Consultado el 3 de Febrero, Dirección URL: <http://www.monex.com.mx/portal/informacion-corporativa>

vender su voto a cambio de la dádiva, en muchas ocasiones por su situación de necesidad, cabe mencionar que México es un país con millones de pobres.

En el caso Monex, se acusó al PRI-PVEM de haber realizado contratos con dicha empresa para la producción y distribución de monederos electrónicos con los que se podía adquirir productos de conveniencia en tiendas como Soriana, y que fueron entregados a los ciudadanos a cambio de su voto en 2012.

La reclamación contra la coalición PRI-PVEM, por el caso Monex, se centró en denunciar que hubo diversas irregularidades en los contratos, pues se realizaron diversas triangulaciones financieras con empresas aledañas que hicieron complicado el rastreo y fiscalización de los recursos públicos utilizados.

Los partidos y coaliciones que se quejaron por el caso Monex llevaron sus quejas ante el entonces IFE para que se pronunciara acerca de la legalidad en la actuación de la coalición PRI-PVEM, por lo que dicha institución, en una sesión que duró menos de 10 minutos exoneró de toda culpa a la coalición que finalmente obtuvo el triunfo en las elecciones de 2012.

El IFE determinó que no hubo compra ni coacción del voto a través de Monex, basándose en que dichas tarjetas sólo servían para poder adquirir productos en tiendas de conveniencia, pero no servían para entrega y retiro de dinero en efectivo, por lo que a criterio de dicha institución no se podía comprobar la compra o coacción del voto.¹⁶⁸

Lo anterior a pesar de que el PAN presentó una investigación exhaustiva en la que incluso detalló el operativo que se realizaba con las tarjetas Monex para la obtención del voto, y de haber presentado las tarjetas de forma física.¹⁶⁹ Cabe mencionar que dichas tarjetas, se utilizaban por los usuarios para comprar productos.

¹⁶⁸ Cfr., Informador. *El IFE avala exoneración a PRI y PVEM por caso Monex* (29 de Enero de 2014) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.informador.com.mx/mexico/2014/510172/6/el-ife-avala-exoneracion-a-pri-y-pvem-por-caso-monex.htm>

¹⁶⁹ Cfr., Cervantes, Jesusa. *Caso Monex: El vergonzoso papel del IFE* (28 de Enero de 2013) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/331951/caso-monex-el-vergonzoso-papel-del-ife>

La coalición PRI-PVEM se mantuvo en una posición discreta a la espera de que las instituciones fueran haciendo su trabajo, y cuando se le acusaba de algo con las pruebas en la mano, se limitaron a asegurar que todo se hizo de forma legal y que en ningún momento utilizaron recursos de forma inapropiada.

En aquella votación del Pleno del IFE, el entonces consejero García Ramírez, presentó su excusa, después de que admitió conocer, ser amigo, y haber acudido a la boda de Gabino Fraga Peña, hijo de Gabino Fraga Mouret, cuyo despacho de abogados fue denunciado por parte del Movimiento Progresista, de recibir facturas por parte de la empresa Monex. A pesar de esto, el respaldo de los Consejeros hacia García Ramírez fue unánime, por lo que finalmente participó en la votación en la que se decidía si se imponía una sanción al PRI.¹⁷⁰

La votación del Pleno del IFE requirió de mucho tiempo para llevarse a cabo y resulta extraño que cuando se realiza, se haga tan a prisa y contando con la presencia de un Consejero que incluso por voluntad presenta su excusa y que finalmente rompe el empate.¹⁷¹

Además el IFE ordenó turnar el expediente a la PGR y al SAT, para que realizaran sus investigaciones, lo cual en el fondo significaba que para el IFE terminaba el asunto y no habría sanción por el caso Monex, pues de acuerdo a su investigación fue legal que la coalición PRI-PVEM realizara contratos con dicha empresa.

La estimación real de los recursos utilizados por la coalición PRI-PVEM para la puesta en marcha de Monex no se pudo conocer de manera precisa, por lo que incluso en una decisión polémica, el IFE dio a conocer que el único partido o coalición que había rebasado los topes de campaña, había sido la coalición PRD-PC-PT, es decir, los opositores que presentaron quejas por el caso Monex.¹⁷²

¹⁷⁰ Cfr., Monroy, Jorge. *IFE define no sancionar al PRI por Monex* (23 de Enero de 2013) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/01/23/ife-no-multara-pri-caso-monex>

¹⁷¹ Cfr., El Universal. *Decidí salir de IFE previo a Monex, insiste García Ramírez* (05 de Febrero de 2013) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/901015.html>

¹⁷² Cfr., Herrera Claudia y Urrutia, Alonso. *Al tribunal federal electoral no le interesa resolver las quejas sobre el PRI y Monex* (09 de Febrero de 2015) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2015/02/09/politica/006n1pol>

Precisamente por la dificultad que representaba la fiscalización de los fondos utilizados por la coalición PRI-PVEM en el caso Monex, fue que sus opositores decidieron llevar el caso al IFE, y como este último no les dio la razón, decidieron llevar el asunto a instancia y conocimiento del TEPJF para que este se pronunciara acerca del caso.

Respecto a los documentos que permiten que el IFE (ahora INE), realice una fiscalización de los recursos de los partidos políticos, Luis Emilio señala que *“han evolucionado en complejidad y precisión, y constituyen hoy en día la fórmula primaria de rendición de cuentas sobre las finanzas partidistas”*.¹⁷³

Al igual que el INE en ese entonces IFE, el TEPJF requirió de mucho tiempo para emitir su veredicto acerca del asunto Monex, y cuando finalmente decidió tratar el asunto, le bastaron una hora con cincuenta minutos para exonerar a la coalición PRI-PVEM, ya que a su juicio no existieron pruebas para estimar que dicha coalición hubiera incurrido en financiamiento ilícito.

En la sesión en la que el TEPJF liberó a la coalición PRI-PVEM por el caso Monex fue muy breve, se llevó a cabo en la madrugada, lo cual dificultó en primera lugar realizar un intercambio de ideas en condiciones favorables, y en segundo lugar mantener a la ciudadanía informada en tiempo real.¹⁷⁴

El TEPJF finalmente decidió regresar el asunto al IFE, pero con la indicación de que únicamente se hacía para investigar el destino preciso que se dio a una parte del dinero, exactamente a 7 millones de pesos por parte de la coalición PRI-PVEM, ya que el reporte entregado por dicha coalición no era claro, por lo cual el caso quedó prácticamente cerrado.

Tanto el IFE como el TEPJF en sus resoluciones exoneraron a la coalición por la triangulación financiera del caso Monex (PRI-PVEM/Monex/Soriana), aunque

¹⁷³ Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 146

¹⁷⁴ Cfr., Herrera, Claudia. *Exonera el tribunal electoral al PRI por caso Monex* (19 de Febrero de 2015) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/02/19/ordena-tribunal-electoral-al-ine-reunir-datos-sobre-el-caso-monex-8735.html>

la clasificación de los gastos realizados en dicha operación no pudo esclarecer de manera certera si debían contar o no como gastos de campaña.¹⁷⁵

Además de las diversas particularidades que se dieron en el IFE y TEPJF para liberar de toda culpa a la coalición PRI-PVEM, ya sea en la hora del día y la duración que tuvieron las sesiones, sin olvidar la calidad de los debates, hay al menos un caso preciso de una persona que laboraba en el IFE y ahora labora para un partido que en ese entonces estuvo inmiscuido en el conflicto.

En concreto es Selene Márquez Hernández la que ocupó la dirección de Resoluciones y Normatividad de la Unidad Técnica de fiscalización del entonces IFE, que exoneró a la coalición PRI-PVEM, y que después terminaría trabajando en el área de finanzas del PRI, lo que se presta a serias sospechas de que el asunto Monex no fue tratado con la exhaustividad requerida.¹⁷⁶

De manera reciente Enrique Peña Nieto el presidente beneficiado por la coalición PRI-PVEM ha reconocido que las tarjetas Monex fueron utilizadas en un marco de legalidad, para operaciones de estructura organizacional del PRI, además de señalar que existen instituciones para los inconformes.¹⁷⁷

Peña Nieto argumenta que el caso Monex está dentro de los cauces legales, lo cual puede ser cierto, pero no por ello es justo ni respetuoso de los valores democráticos, pues no se beneficia a las instituciones electorales con este tipo de casos donde la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información se bloquean de manera sistemática, escudándose en las normas, que permiten un *“proceso de publicidad diferida o retrasada de la información financiera de los partidos”*.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Cfr., AlMedios. Corresponde al IFE dictaminar sobre La triangulación financiera entre PRI-Monex-Soriana(07 de julio de 2012) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://alinstantenoticias.com/portal/2012/07/corresponde-al-ife-dictaminar-sobre-la-triangulacion-financiera-entre-pri-monex-soriana/>

¹⁷⁶ Cfr., López, Mayolo. *Libra al PRI de Monex; ahora lo fiscaliza* (20 de Enero de 2016) Consultado el 10 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://heraldo.mx/libra-al-pri-de-monex-ahora-lo-fiscaliza/>

¹⁷⁷ Cfr., CNN México. *Peña Nieto defiende la decisión del IFE en el caso Monex* (26 de Enero de 2013) Consultado el 10 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.cnnmexico.com/nacional/2013/01/26/pena-nieto-defiende-la-decision-del-ife-en-el-caso-monex>

¹⁷⁸ Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 147

El asunto central es que la falta de confianza en las instituciones electorales, debido en gran parte a la resolución de casos complejos, ha provocado que incluso se les cambie el nombre y se impulsen reformas electorales en busca de mayor legitimidad, ante una ciudadanía que está cada vez menos satisfecha en sus demandas democráticas.

Las reformas constitucionales en materia electoral y de transparencia son frecuentes y trastocan a las instituciones que participan en los procesos electorales, pero se requiere que además de la voluntad política por ofrecer a los ciudadanos constituciones modernas, estas sean respetadas por los partidos políticos y actores que participan en las elecciones.

Luis Emilio señala que el acceso a la información de los partidos políticos ha tenido avances ya que *"De acuerdo con las cifras que proporciona el Instituto Nacional Electoral, en el periodo de siete años que va desde 2008 a 2014, el IFE y el INE recibieron 22834 solicitudes de las cuales 7225 se relacionaban con información de los partidos políticos, es decir, el 32% del total"*.¹⁷⁹

En la democracia los fines son importantes, puesto que se traza el camino por el que desenvuelven los procedimientos necesarios para la renovación de los poderes, pero de igual forma los medios permiten que los fines se cumplan conforme a derecho, por lo que se requiere una serie de derechos, para que los ciudadanos los ejerzan para participar.

Como señala Luis Emilio, además de lo anterior es necesario que los derechos se hagan efectivos, ya que *"poco más de la mitad de las solicitudes (52%) se ve satisfecha con la información solicitada, mientras que 48% de las solicitudes se encuentran en alguna fórmula de reserva temporal, confidencialidad o inexistencia de la información"*.¹⁸⁰

En los tiempos modernos no basta con que se diga que casos como el de Monex están apegados a la legalidad, se requiere que los partidos políticos y las instituciones electorales demuestren de manera fehaciente a los ciudadanos,

¹⁷⁹ *Ibidem.*, p. 151

¹⁸⁰ *Ibidem.*, p. 153

que dicha actuación se hace conforme a los valores de la democracia mexicana, pues sólo de esta manera se recuperará la confianza en dichos sujetos.

Jesús Cantú, en la publicación Proceso, destaca lo anterior de la siguiente manera *“Las denuncias de los partidos de oposición en cuanto a los recursos usados para la compra del voto a través de las tarjetas Monex y Soriana durante la campaña de Peña Nieto nunca fueron aclaradas de manera satisfactoria por las autoridades electorales. Hasta hoy prevalecen las dudas sobre los montos, así como el origen y el destino de dichos recursos.”*¹⁸¹

Las autoridades electorales determinaron que las pruebas aportadas no eran suficientes para demostrar la compra del voto y que no hubo indicios suficientes como para haber realizado una investigación exhaustiva que pudiera emitir un juicio certero acerca de la legalidad en el uso de las tarjetas Monex.

4.3 Relación entre el presupuesto asignado y los votos obtenidos por los partidos políticos en México 2012

Para el proceso electoral de 2012 el Partido Revolución Institucional declaró como ingresos para el ejercicio fiscal la cantidad de \$1 686 269 059.50, así mismo sus egresos tuvieron un total de \$1 821 350 210.91, con un saldo restante de \$-135 081 151.41 derivado de los ingresos públicos y de aportaciones de particulares.¹⁸²

El Partido Acción Nacional reportó como ingresos para el ejercicio fiscal 2012 la cantidad de \$1 459 417 519.66, así mismo sus egresos tuvieron un total de \$1 415 776 559.35, con un saldo restante de \$43 640 920.31 derivado de los ingresos públicos y de aportaciones de particulares.¹⁸³

¹⁸¹ Cfr., Cantú, Jesús. *Peña Nieto y el PRI protegen a Moreira* (25 de Enero de 2016) Consultado el 10 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/427559/pena-nieto-y-el-pri-protegen-a-moreira>

¹⁸² Cfr., INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido Revolucionario Institucional* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAPRI.pdf>

¹⁸³ Cfr., INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido Acción Nacional* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAPAN.pdf>

El Partido de la Revolución Democrática reportó como ingresos para el ejercicio fiscal 2012 la cantidad de \$1 547 243 678.73, así mismo sus egresos tuvieron un total de \$941 124 792.34, con un saldo restante de \$606 118 886.39 derivado de los ingresos públicos y de aportaciones de particulares.¹⁸⁴

El Partido del Trabajo reportó como ingresos para el ejercicio fiscal 2012 la cantidad de \$389 745 873.60, así mismo sus egresos tuvieron un total de \$585 891 640.67, con un saldo restante de \$-196 154 767.07 derivado de los ingresos públicos y de aportaciones de particulares.¹⁸⁵

El Partido Verde reportó como ingresos para el ejercicio fiscal 2012 la cantidad de \$800 119 982.86, así mismo sus egresos tuvieron un total de \$815 344 871.26, con un saldo restante de \$-15 224 888.40 derivado de los ingresos públicos y de aportaciones de particulares.¹⁸⁶

El Partido Movimiento Ciudadano reportó como ingresos para el ejercicio fiscal 2012 la cantidad de \$350 116 361.19, así mismo sus egresos tuvieron un total de \$362 721 957.43, con un saldo restante de \$-12 605 596.24 derivado de los ingresos públicos y de aportaciones de particulares.¹⁸⁷

El Partido Nueva Alianza reportó como ingresos para el ejercicio fiscal 2012 la cantidad de \$411 986 784.77, así mismo sus egresos tuvieron un total de \$422 790 237.79, con un saldo restante de \$-10 803 453.02 derivado de los ingresos públicos y de aportaciones de particulares.¹⁸⁸ En la siguiente tabla se

¹⁸⁴ Cfr., INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido de la Revolución Democrática* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAPRD.pdf>

¹⁸⁵ Cfr., INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido del Trabajo* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAPT.pdf>

¹⁸⁶ Cfr., INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido Verde Ecologista de México* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAPVEM.pdf>

¹⁸⁷ Cfr., INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido Movimiento Ciudadano* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAMC.PDF>

¹⁸⁸ Cfr., INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido Nueva Alianza* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL:

concentran de manera visual los datos, lo que permite percibir la distancia entre los presupuestos que obtienen y ejercen, cada uno de los partidos políticos en México, quedando de la siguiente manera:

Cuadro 16. Presupuesto ejercido de los partidos políticos para la elección presidencial de México en 2012

Partido	Ingresos	Egresos	Total
PRI	\$1 686 269 059.50	\$1 821 350 210.91	\$-135 081 151.41
PV	\$800 119 982.86	\$815 344 871.26	\$-15 224 888.40
PRD	\$1 547 243 678.73	\$941 124 792.34	\$606 118 886.39
PT	\$389 745 873.60	\$585 891 640.67	\$-196 154 767.07
MC	\$350 116 361.19	\$362 721 957.43	\$-12 605 596.24
PAN	\$1 459 417 519.66	\$1 415 776 559.35	\$43 640 920.31
NA	\$411 986 784.77	\$422 790 237.79	\$-10 803 453.02
Total	\$6 644 899 260.00	\$6 365 000 269.75	\$279 898 990.25

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE

En el proceso electoral de 2012 se presentaron 4 candidatos a la presidencia: El primero Enrique Peña Nieto postulado por el PRI y el PV, el segundo Josefina Vázquez Mota postulada por el PAN, el tercer Andrés Manuel postulado por el PRD, PT y MC, y el cuarto Gabriel Quadri por el PNA.

Con lo anterior se entiende que el presupuesto para Enrique Peña Nieto, en el rubro de ingresos suma \$2 486 389 042.36, en tanto que sus egresos suman, \$2 636 695 082.17 quedando como resultado \$-150 306 039.81 para la elección presidencial de 2012. En tanto que Josefina Vázquez Mota, queda con los mismos número que el partido que la postuló PAN.

También se entiende que el presupuesto para Andrés Manuel, en el rubro de ingresos suma \$2 287 105 913.52, en tanto que sus egresos suman, \$1 189 738 390.44 quedando como resultado \$397 358 523.08 para la elección

presidencial de 2012. En tanto que Gabriel Quadri se queda con el mismo presupuesto que su partido Nueva Alianza.

Cuadro 17. Presupuesto ejercido por candidato para la elección presidencial de México en 2012

Candidato	Ingresos	Egresos	Total	Porcentaje Egresos
EPN	\$2 486 389 042.36	\$2 636 695 082.17	\$-150 306 039.81	41.42%
AMLO	\$2,287,105,913.52	\$1 889 738 390.44	\$397 358 523.08	29.69%
JVM	\$1,459,417,519.66	\$1 415 776 559.35	\$43 640 920.31	22.24%
GQ	\$411,986,784.77	\$422,790,237.79	\$-10 803 453.02	6.64%
Total	\$6 644 899 260.00	\$6 365 000 269.75	\$279 898 990.25	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE

La tabla anterior nos muestra los presupuestos obtenidos y ejercidos por cada uno de los candidatos a la presidencia para las elecciones de 2012, ya sea que hayan sido postulados por un sólo partido, o por coalición entre 2 o más partidos. En la página web del INE¹⁸⁹ encontramos una gráfica que permite observar los resultados electorales de los comicios de 2012, por cada partido político:

Cuadro 18. Votos obtenidos por partido político para la elección presidencial de México en 2012

Partido político	Votos	Porcentaje
PRI	14 509 854	28.94%
PVEM	958 712	1.91%
PRD	9 720 224	19.38%
MC	999 681	1.99%
PT	1 243 155	2.48%
PAN	12 732 630	25.39%
NA	1 146 085	2.29%

Fuente: Elaboración propia con base en una gráfica del INE

¹⁸⁹ Cfr., INE. *Sistema de Consulta de las Estadística de las Elecciones Federales 1991-2012* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

En base a la estructura de votos por partido, se pueden obtener los votos por candidato, y compararlos con los presupuestos ejercidos por candidato, con los datos obtenidos previamente, de manera que los datos son los siguientes:

Cuadro 19. Comparación entre presupuesto y votos por candidato para la elección presidencial de México en 2012

Candidato	Presupuesto	Porcentaje	Votos	Porcentaje
EPN	\$2 636 695 082	41.42%	19 158 592	38.21%
AMLO	\$1 889 738 390	26.69%	15 848 827	31.6%
JVM	\$1 415 776 559	22.24%	12 732 630	25.39%
GQ	\$422 790 237	6.64%	1 146 085	2.29%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE

En el caso del sistema electoral mexicano, los tres candidatos que obtuvieron más del 95% del presupuesto, también concentraron el 97% de los votos. En el caso particular de los candidatos ninguno de ellos se alejó más de 5% en la relación presupuesto-votos, con lo cual se nota que es determinante el presupuesto obtenido por los partidos en relación a los votos.

4.3.1 Relación entre el presupuesto asignado y los votos obtenidos por los partidos políticos en Costa Rica 2014

Al igual que en México, en Costa Rica se regula a los partidos políticos y su función dentro de la organización política desde su CPEUM, en el artículo 96º: *“El Estado no podrá hacer deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de las deudas políticas”.*

El Estado contribuirá a la financiación y pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con sus disposiciones.

La contribución total no podrá ser superior al dos por ciento (2%) del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquel en que se celebra la elección. La suma que aporte el Estado se distribuirá entre los distintos Partidos que tomen parte en la elección, en estricta proporcional número de votos obtenidos por cada uno de ellos, en favor de sus respectivas papeletas; No tendrán derecho a recibir contribución alguna los

partidos que, inscritos en escala nacional, no hubieren obtenido un cinco por ciento(5%) de los sufragios válidamente emitidos en todo el país; o los que, inscritos en escala provincial, no hubieren obtenido ese mismo porcentaje en los sufragios válidamente emitidos en la provincia o provincias respectivas.

Para recibir el aporte del Estado, los Partidos están obligados a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSECR). Cuando la suma aceptada por el Tribunal fuere inferior a la suma que a un Partido le correspondería de acuerdo con la regla del 5%, dicho Partido sólo tendrá derecho a percibir como contribución del Estado la cantidad que el TSECR estimare como efectivamente gastada por el Partido en su campaña electoral.

El Estado contribuirá a la financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos, dentro de los montos de pago fijados anteriormente y mediante los procedimientos que con tal objeto determine la ley. Esta ley deberá ser aprobada por dos tercios de los votos de los Diputados que forman la Asamblea Legislativa, con esto se determina la importancia que tiene la Cámara de Diputados, aunque también es cierto que el porcentaje de recursos asignado a los partidos es mínimo.

Las elecciones en Costa Rica se desarrollan en dos periodos: el primero, sirve para determinar a los dos partidos que mayores votos obtengan, y con ello vayan a la segunda vuelta para designar a un presidente, en la primera ronda los votos quedaron de la siguiente manera:

Cuadro 20. Votos obtenidos por partido político para la elección presidencial de Costa Rica en 2014 en primera vuelta

Partido político	Votos	Porcentaje
ACCIÓN CIUDADANA PAC	629 866	30.64%
LIBERACIÓN NACIONAL PLN	610 634	29.71%
FRENTE AMPLIO FA	354 479	17.25%
MOVIMIENTO LIBERTARIO PML	233 064	11.34%
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA PUSC	123 653	6.02%
RESTAURACIÓN NACIONAL PREN	27 691	1.35%

ALIANZA DEMOCRATA	23 886	1.12%
RENOVACIÓN COSTARRICENSE PRC	16 721	0.81%
ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN PASE	10 339	0.50%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSECR

A diferencia de México, en Costa Rica existe una segunda a la que acceden, los dos partidos políticos que obtuvieron mayores votos en la primera vuelta, para que se disputen la presidencia de acuerdo a los resultados obtenidos en una nueva elección, en la que se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 21. Votos obtenidos por partido político para la elección presidencial de Costa Rica en 2014 en segunda vuelta

Partido	Votos	Porcentaje
Acción ciudadana	1 338 321	77.77%
Liberación Nacional	382 600	22.23%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSECR

En cuanto al presupuesto, en Costa Rica se hace un adelanto antes de las elecciones a los partidos políticos, que para las elecciones de 2014, correspondió a la suma de 155.551.457,142 en su moneda nacional que son los Colones, para los partidos políticos que lograron su registro.¹⁹⁰

Posteriormente a las elecciones se autoriza un monto que se devolverá a los partidos políticos, de acuerdo a los gastos que realizaron y que se pudieron comprobar ante el TSECR, éste mismo, aprueba un monto que se podrá devolver a los respectivos partidos. Cabe mencionar que la suma de todos los presupuestos a partidos políticos, no puede rebasar un tope máximo, que es porcentaje del PIB, en el año 2014 fue el .10% del PIB, quedando la tabla de la siguiente manera, es decir, que a diferencia de México, en Costa Rica el presupuesto asignado a los partidos políticos es mínimo en comparación con el PIB, sin embargo los resultados y la confianza en Costa Rica no está lejos de México.

¹⁹⁰ TSECR. *Financiamiento adelantado para las elecciones presidenciales y legislativas 2014* (20 de Noviembre de 2013) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.tse.go.cr/pdf/varios/Circular-STSE-0068-2013.pdf>

Cuadro 22. Presupuesto obtenido por partido político para la elección presidencial de Costa Rica en 2014

Partido político	Monto máximo a recibir en colones	Porcentaje
ACCIÓN CIUDADANA PAC	5 138 089 226.55	28.31%
LIBERACIÓN NACIONAL PLN	5 259 876 791.16	28.98%
FRENTE AMPLIO FA	2 884 681 624.87	15.89%
MOVIMIENTO LIBERTARIO PML	1 829 926 383.37	10.08%
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA PUSC	1 521 303 835.95	8.38%
RESTAURACIÓN NACIONAL PREN	517 844 610.09	2.85%
RENOVACIÓN COSTARRICENSE PRC	461 636 388.09	2.54%
ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN PASE	423 828 125.54	2.33%
ALIANZA DEMOCRATA	110 483 014.37	0.60%
TOTAL	18 147 670 000.00	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSECR

En el cuadro 22 se consigan los datos obtenidos de la suma de los presupuestos de los dos partidos políticos que llegaron a la segunda vuelta, y se puede afirmar que su porcentaje de presupuesto es proporcional a los de la primera vuelta

Cuadro 23. Comparación entre presupuesto y votos para la elección presidencial de Costa Rica en 2014 entre los dos principales partidos

Partido político	Monto máximo a recibir en colones	Porcentaje presupuesto	Porcentaje votos 1ra. Vuelta	Porcentaje votos 2da. Vuelta
PARTIDO ACCIÓN CIUDADANA	5 138 089 226.55	28.31%	30.64%	77.77%
LIBERACIÓN NACIONAL	5 259 876 791.16	28.98%	29.71%	22.23%
SUBTOTAL	10 397 965 017.71	57.23%	60.35%	100%
TOTAL	18 147 670 000.00	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSECR

Por lo anterior, se entiende que los resultados de la primera vuelta, en cuanto al porcentaje de presupuesto y a los votos son más cercanos, porque en la segunda vuelta al sólo competir dos partidos, los resultados ya no son proporcionales, incluso se alejan bastante, con lo cual en la siguiente tabla, resumimos la hipótesis comprobada para este caso:

El sistema electoral costarricense, donde en la primera vuelta, donde los 2 partidos políticos que accedieron a la segunda vuelta, concentraron el 59% del presupuesto, y el 60% de los votos. Destacando que ninguno de ellos se alejó más de 2.5% en la relación presupuesto-votos. Aunque para este caso, ganó Acción Ciudadana que tuvo menos de alrededor de 40% de presupuesto respecto de su competencia Liberación Nacional y en la segunda vuelta arrasó con su competidor, en una contienda donde únicamente participaron estos dos.

Como se aprecia el dinero tienen una relación directa con los votos, por eso en este caso práctico queda demostrado que en países como México y Costa Rica donde el sistema para repartir los recursos es desigual, propicia que exista un sistema de partidos donde quien más recursos obtiene, es probablemente quien más votos obtendrá, en contraste, los partidos que menos recursos obtienen, son los que probablemente obtendrán menos votos.

En este capítulo se analizaron tres casos prácticos que permiten comprobar que el marco jurídico en el que se circunscriben los partidos políticos no logra explicar la complejidad en la que se desenvuelven, pues existen circunstancias no previstas por la legislación electoral, que ponen en un dilema a las instituciones.

En el presente capítulo se analizó el desempeño de las instituciones, que está impregnado de lealtad política desde su diseño institucional, es decir, que los integrantes de las instituciones al ser designados por poderes constituidos generan compromisos con quien los nombra, pues en la realidad mexicana los factores reales de poder son capaces de eludir los ordenamientos jurídicos, porque saben que las instituciones están diseñadas a modo.

Los casos complejos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas que se han suscitado en México, demuestran que las instituciones y los partidos políticos sólo transparentan la información a que están obligados por la

normatividad jurídica, dan acceso al mínimo de información posible y sólo se rinden cuentas entre ellos, porque así lo permite el mismo sistema jurídico.

Eran necesarias las reformas al ordenamiento jurídico estudiadas en el capítulo 2 y 3 de este trabajo de investigación, pues los casos complejos del capítulo 4 demuestran por un lado que el ordenamiento jurídico era incapaz de resolverlos de manera adecuada, pero por otro lado serán puestas a prueba en los próximos comicios electorales. Para que el ordenamiento jurídico funcione se requiere un buen diseño normativo, pero también se requiere de voluntad política por parte de las instituciones para transparentar, dar acceso y rendir cuentas a la ciudadanía que sería la beneficiaria directa del sistema.

Con el análisis de los casos de estudio presentados en el último capítulo de esta investigación se ha cumplido su objetivo, y se pretende haber demostrado con argumentos jurídicos, que el sistema político y el sistema electoral están interrelacionados, por lo tanto para que México sea un país democrático se requiere que los partidos políticos y otros agentes respeten las leyes. Por lo dicho se da por terminada la investigación, para dar paso a las conclusiones sobre la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de los partidos políticos en México.

CONCLUSIONES

Derivado de la investigación realizada se llega a las siguientes conclusiones:

Primera. El concepto de democracia es dinámico y se construye de acuerdo al tipo de sistema político del que se trate y al avance que este tenga en cuanto al respeto de una serie de derechos fundamentales que tiene la población, e implica: primero, un sistema jurídico que regule a los participantes; segundo, un sistema electoral para elegir a las autoridades públicas; tercero, un sistema de gobierno fundado en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes por medio del respeto de derechos fundamentales; cuarto, que la población tenga un concepto claro de lo que es la democracia y que existan mecanismos para ejercer sus derechos.

Segunda. En México las reformas electorales han sido clave para permitir que haya mayor apertura del sistema a nuevos partidos políticos que amplían la gama de opciones que tiene un ciudadano para elegir; sin embargo las reformas que se han realizado, han tenido avances pequeños pero significativos, que permiten acercarse a la democracia idónea para México.

Tercera. Los partidos políticos en México cada vez gozan de menos aceptación entre la sociedad, pues a pesar de que la democracia los idealiza como medios para promover la vida en democracia, en realidad no han logrado obtener los niveles de participación necesarios de la ciudadanía, es decir, los partidos políticos a pesar de la ideología que postulan, en la realidad ninguno ha podido satisfacer las demandas de la sociedad mexicana.

Cuarta. Los partidos políticos enfrentan una crisis de representación legitimidad ante la sociedad, a pesar de que en el modelo de democracia mexicana siguen siendo los actores principales para realizar las funciones vitales de este régimen político, lo que genera la necesidad de que surjan nuevas organizaciones o medios capaces de sustituir la función que cumplen los partidos políticos en México, para renovar los poderes públicos de manera pacífica.

Quinta. El modelo de financiamiento a partidos políticos que son entidades de interés público en México y realizan funciones necesarias para la democracia, es predominantemente público ya que con este modelo se pretende una competencia más equitativa; sin embargo el modelo de financiamiento propicia

que los partidos más consolidados del sistema obtengan mayores recursos que los demás. En el mismo sentido el financiamiento predominantemente privado, bajo una regulación estricta podría ser utilizado como un modelo para que los partidos políticos realicen acciones para allegarse de recursos por sus propios medios, apegándose a derecho.

Sexta. En México como en muchos otros países, el sistema electoral ha sido un mecanismo que ha permitido elegir y renovar los cargos públicos de manera pacífica y con cierto grado de legitimidad de acuerdo al porcentaje de participación y confianza en las instituciones, cumpliendo así con funciones vitales para la democracia; sin embargo los partidos políticos compiten de manera desleal entre sí, lo que ha provocado que la sociedad desconfíe del sistema electoral también, pues son sistemas complementarios.

Séptima. Las instituciones que toman decisiones relevantes para la democracia en México tienen métodos inadecuados y poco incluyentes para la designación de magistrados y consejeros, pues se encargan de juzgar a las personas que los ponen en el cargo, y además lo hacen por porcentajes de votación mínimos, por lo que se requiere un nuevo modelo para la designación de los integrantes de estas instituciones donde la ciudadanía tenga un papel activo, que les permita a las instituciones ser realmente independientes de las personas y sujetos a los que tienen que juzgar.

Octava. El hecho de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se componga por una Sala Superior y Salas Regionales, permite que se dé una atención más rápida a las problemáticas surgidas durante el proceso electoral, además de que propicia una constante coordinación y vigilancia entre ellas mismas.

Novena. La equidad de género es un tema complejo que tiene que ser tomado en cuenta en la integración de los miembros de todas las instituciones de México; sin embargo en este trabajo quedó demostrado que la equidad se queda simplemente en el papel, pues en la realidad a las mujeres se les otorgan los puestos con menor nivel jerárquico y de duración, por lo cual se debe establecer un modelo meritario que propicie la igualdad de oportunidades en la designación de integrantes de instituciones.

Décima. Las Comisiones y Unidades Técnicas fungen como estructuras capaces de dar respuesta a las solicitudes de información, además de generar sistemas de archivos para documentar los actos realizados por las instituciones; sin embargo existe un grave atraso en cuanto al uso de la tecnología para modernizar los sistemas de archivos, pues la legislación no lo contempla.

Décimo primera. El Estado mexicano ha ratificado diversos tratados internacionales que contienen derechos políticos y humanos de vanguardia a la sociedad, por lo cual debe adecuar sus instituciones para que conozcan, protejan y promuevan dichos derechos, que además deben ser interpretados de la manera más favorables para los individuos que hagan valer sus derechos, salvo que se trate de cuestiones que puedan poner en riesgo al país, sin embargo se debe recordar que están jerárquicamente debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), por lo cual es importante plasmar la voluntad de los tratados en la misma para favorecer los derechos humanos en el ámbito de la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de los partidos políticos.

Décimo segunda. La legislación electoral establece un sistema de transparencia de los partidos políticos en México, por lo que la sociedad tiene a su alcance el derecho de acceso a la información para vigilar estas organizaciones que constitucionalmente son agentes de la democracia, y en caso de que los partidos nieguen el acceso, la última instancia es el INAI quien decide, si permite que la sociedad conozca la información que los partidos políticos.

Décimo tercera. Los partidos políticos pueden ser sancionados de acuerdo al tipo de violaciones que cometan a la normatividad mexicana, y aunque incluso está prevista la cancelación del registro como partidos políticos, las instituciones han sido verdaderamente condescendientes con dichas organizaciones, y únicamente han utilizado los mecanismos más ligeros de castigo y sólo en casos específicos, lo cual ha provocado que los partidos políticos puedan realizar conductas antijurídicas, pues la posibilidad de ser castigados es relativamente baja, debido a que no existen criterios objetivos para determinar el castigo que corresponde a un partido político en proporción al delito cometido.

Décimo cuarta. El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) debe seguir apoyándose de la tecnología de manera responsable, para fungir como un mecanismo certero que permita hacer crecer la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral, otorgando los resultados en tiempo real, con un bajo margen de error y de manera ininterrumpida, pues una herramienta poderosa para favorecer la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Décimo quinta. El acceso a la información de los partidos políticos en México a pesar de tener una institución especializada en dicha función, requiere enfatizar en al menos dos acciones: generar confianza en los beneficiarios; y el segundo es generar cultura para que la sociedad realice peticiones a los partidos políticos, para que den a conocer la información; además la ley da la posibilidad de declararla inexistente o entregarla de manera parcial, por lo cual se requiere que las instituciones encargadas de vigilarlos no permitan que escondan información con argumento inválidos.

Décimo sexta. La transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información de los partidos políticos han mostrado avances en México; sin embargo estas herramientas no se generan al interior de los propios partidos, pues la legislación mexicana establece que dicha información se considera reservada, y únicamente sería posible conocerla si los partidos de manera voluntaria la dieran a conocer.

Décimo séptima. Los procesos de fiscalización a partidos políticos en México resultan de vital importancia, pues estos son financiados con recursos públicos, por lo cual resulta incomprensible que la sociedad tenga que realizar un petición al INE, para que éste si así lo considera pertinente de acceso, pues ya existen los medios tecnológicos para realizar y entregar resultados en tiempo real y así mantener a la sociedad informada, de manera oportuna.

Décimo octava. La legislación que regula el sistema de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información de los partidos políticos en México está conformado por instituciones que tienen facultades para pedirles informes son el INE, TEPJF e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y dichas instituciones no

se coordinan y pocas veces consideran que las conductas antijurídicas sean motivo de sanción, en parte debido a que la legislación que regula a los partidos políticos contiene vías de escape para sancionar de manera ligera e incluso para llegar a la conclusión de que no existe delito por no encuadrarse jurídicamente a lo descrito en la Ley.

Décimo novena. Las instituciones encargadas de regular el accionar de los partidos políticos, requieren de mayores atribuciones para interpretar las conductas antijurídicas, pues es la única manera de garantizar que actúen de manera imparcial cuando una persona desea conocer información relacionada con los sujetos que hasta ahora son el predominante medio para acceder a los cargos de elección popular.

Vigésima. El proceso electoral de 2006 para la designación de titular del Poder Ejecutivo en México demostró que el sistema de partidos políticos puede resultar competitivo aunque los recursos con los que cuente cada partido político sean desiguales; pero por otro lado demuestra que los partidos políticos y sectores de la sociedad no aceptan los resultados otorgados por las instituciones lo cual genera desconfianza, pues se considera que el sistema electoral obedece a intereses particulares, es decir, que si bien los recursos son determinantes para la presencia electoral de un partido, existen casos en los que las instituciones deben fungir como instancia que den certeza al proceso electoral para generar confianza en la ciudadanía.

Vigésimo primera. El caso Monex-PRI demostró que la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información de los partidos políticos, no debe tener como único actor al INE, pues la ciudadanía debe estar involucrada de manera oportuna y directa en la fiscalización de dichas organizaciones, ya que es intolerable que con tantos avances tecnológicos y jurídicos no haya sido posible determinar responsabilidades en un caso con tanta opacidad. Por lo que la inclusión del INAI como segunda instancias fortalecerá al sistema para mantener mejor informada a la sociedad.

Vigésimo segunda. El modelo de financiamiento público a los partidos políticos de un país como México o Costa Rica determina que muy probablemente quien más recursos obtiene, será quien más votos obtenga y por lo tanto mayores

cargos públicos, además de que el sistema electoral respaldado por el diseño normativo puede provocar que esa desigualdad en la repartición de recursos se convierta en un proceso cíclico que conviene a los partidos consolidados.

Vigésimo tercera. De acuerdo a la CPEUM, la democracia no se limita a los derechos de políticos reconocidos a los ciudadanos, sino que es una forma de vida, y como tal enfrenta problemas estructurales en los que los partidos políticos tienen que involucrarse más retomándolos en sus plataformas electorales y comprometiéndose a enfrentarlos en caso de ganar la elección.

Vigésimo cuarta. A nombre de la democracia en México se ejerce un gasto considerable para financiar a los partidos políticos y las instituciones, que a pesar de ello no logran satisfacer las demandas de la sociedad lo que se ve reflejado en los bajos niveles de participación en los procesos electorales federales, por lo que debería pensarse en modelos de fiscalización donde los ciudadanos participen en la legitimación de dichos actores para que al menos dicho gasto represente mayores índices de confianza entre la sociedad y el sistema político.

Vigésimo quinta. La transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información de los partidos políticos en México se encuentran en una fase de implementación; sin embargo desde ahora se hacen relevantes problemas de participación y confianza que tendrá que enfrentar, por lo cual es necesario seguir adaptando el sistema político a las demandas y necesidades de la sociedad, pues la historia de México ha demostrado que cuando esto no se hace por la vía institucional, los canales violentos resultan un probable medio.

Vigésimo sexta. En esta investigación se comprobó la hipótesis, pues la falta de un marco jurídico adecuado para que las instituciones den respuesta oportuna a las controversias surgidas por los partidos políticos, provoca que los electores tengan poca confianza en el sistema electoral, lo cual se ve reflejado en los bajos niveles de participación que tienen los procesos electorales en México.

Vigésimo séptima. Es entonces la aportación de esta investigación a la Ciencia Política y a la Administración Pública, el advertir que el diseño institucional era inadecuado para el ámbito electoral y que el marco jurídico nacional resultaba insuficiente en los procesos electorales de 2006 y 2012 para asegurar la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de los partidos

políticos en México, además de que el sistema de financiamiento determina la competitividad de un partido político, por lo que los siguientes procesos electorales pondrán a prueba el nuevo sistema. La investigación demuestra que el marco jurídico y las autoridades electorales establecidas para garantizar los derechos reconocidos en el ámbito nacional, no se basan en los avances logrados en el ámbito internacional, y por lo tanto no son suficientes para garantizar los derechos humanos y políticos a los que el Estado mexicano se ha comprometido al ser parte de diversos instrumentos jurídicos internacionales, aunque se debe reconocer que son logros importantes para la población y la ciudadanía, también se debe seguir insistiendo en la protección de los derechos humanos y políticos en favor de la democracia.

FUENTES DE CONSULTA

1. Bibliografía

DANIA PAOLA, RAVEL CUEVAS. *Justiciabilidad del acceso a la información electoral*. México, Novum, 2012, pp. 149

DANIEL, COSÍO VILLEGAS. *El sistema político mexicano*. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1981, decimotercera edición, pp. 116

EMILIO, RABASA. *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*. México, UNAM-PNUD-IIJ, 2012, pp. 94

GUILLERMO, CEJUDO, SERGIO LÓPEZ, y ALEJANDRA RÍOS, editores. *La política de transparencia en México Instituciones, logros y desafíos*. México, CIDE, 2012, pp. 310

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario electoral, Vol. 1*. México, UNAM-TEPJF-IFE, 2003, tercera edición pp. 1-646

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario electoral, Vol. 2*. México, UNAM-TEPJF-IFE, 2003, tercera edición pp. 647-1274

ISSA, LUNA PLA. *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*. UNAM-IIJ, 2009, primera edición, p. 199.

DIETER, NOHLEN. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México, UNAM-TEPJF, 2005, segunda edición, primera reimpresión, pp. 224

JACQUELINE PESCHARD, coordinadora. *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. México, UNAM-IIJ-SUT, 2016, primera edición, pp. 219

JAIME, GRACIA CÁRDENAS et al. *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Nostra, 2007, pp. 576

JESÚS ALBERTO, NAVARRO OLVERA. *Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios*. México, Porrúa, 2005, pp. 145

J. EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ. *Derecho electoral*. México, Oxford, 2011, pp. 378

JOHN, ACKERMAN. *Más allá del acceso a la información*. México, Siglo XXI, 2008, pp. 404

JORGE, CARPIZO. *La constitución mexicana y el derecho internacional de los derechos humanos*. México, IJ-UNAM, 2011, pp.58 (En línea) Consultado el 3 de Marzo de 2016 en <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v12/v12a22.pdf>

JOSÉ, SOSA, compilador. *Transparencia y rendición de cuentas*. México, Siglo XXI editores, 2011, pp. 174

JOSÉ, WOLDENBERG. *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Nostra, 2006, pp. 52

LUCIO, MENDIETA Y NÚÑEZ. *Los partidos políticos*. México. Porrúa, 1985, quinta edición, pp. 147

MAURICE, DUVERGER. *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984, novena reimpresión, pp. 459

MIGUEL, CARBONELL. *El régimen constitucional de la transparencia*. México, UNAM-IIIJ, 2008, primera edición, pp. 96.

MIGUEL, CARBONELL. *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción*. México, UNAM-IIJ, 2009, primera edición, pp. 59.

OSCAR, GUERRA FORD. *Los órganos garantes de la transparencia, integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*. México, UNAM-IIJ, 2011, primera edición, p. 80.

PABLO, GONZÁLEZ CASANOVA. *La democracia en México*. México, Era, 1967, segunda edición, pp. 333

RAFAEL, DE PINA. *Diccionario de derecho*. México, Porrúa, 1996, vigésima segunda edición, pp. 525

RICARDO, BECERRA; PEDRO, SALAZAR; JOSÉ, WOLDENBERG. *La mecánica del cambio político en México*. México, Cal y arena, 2008, tercera edición, pp. 590

RICARDO, UVALLE BERRONES. *Rumbos de la transparencia en México*. México, UNAM-FCPyS, 2011, primera edición, pp. 376

2. Hemerografía

ISSA, LUNA PLA. *Transparencia política, acceso a la información y consolidación democrática. El papel del TEPJF*. México, Temas selectos de Derecho Electoral, TEPJF, 2013, pp. 74

JACQUILINE, PESCHARD. *Transparencia y partidos políticos*. Cuadernos de transparencia IFAI, 2012, pp. 56

3. Documentos electrónicos

CLAUDIA HERRERA y ALONSO URRUTIA. *Al tribunal federal electoral no le interesa resolver las quejas sobre el PRI y Monex* (09 de Febrero de 2015) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2015/02/09/politica/006n1pol>

CLAUDIA, HERRERA. *Exonera el tribunal electoral al PRI por caso Monex* (19 de Febrero de 2015) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/02/19/ordena-tribunal-electoral-al-ine-reunir-datos-sobre-el-caso-monex-8735.html>

CNN MÉXICO. *Peña Nieto defiende la decisión del IFE en el caso Monex* (26 de Enero de 2013) Consultado el 10 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.cnnmexico.com/nacional/2013/01/26/pena-nieto-defiende-la-decision-del-ife-en-el-caso-monex>

EL UNIVERSAL. *Decidí salir de IFE previo a Monex, insiste García Ramírez* (05 de Febrero de 2013) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/901015.html>

EXPANSIÓN. *Ahogado el niño... el INE aprueba lineamientos para proteger el padrón electoral* (5 de Mayo de 2016) Consultado el 6 de Mayo, Dirección URL: <http://expansion.mx/politica/2016/05/05/ahogado-el-nino-el-ine-aprueba-lineamientos-para-proteger-el-padron-electoral>

GRUPO FINANCIERO MONEX. *Información corporativa* (sin fecha) Consultado el 3 de Febrero, Dirección URL: <http://www.monex.com.mx/portal/informacion-corporativa>

INFORMADOR. *El IFE avala exoneración a PRI y PVEM por caso Monex* (29 de Enero de 2014) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.informador.com.mx/mexico/2014/510172/6/el-ife-avala-exoneracion-a-pri-y-pvem-por-caso-monex.htm>

JESÚS, CANTÚ. *Peña Nieto y el PRI protegen a Moreira* (25 de Enero de 2016) Consultado el 10 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/427559/pena-nieto-y-el-pri-protegen-a-moreira>

JESUSA, CEVANTES. *Caso Monex: El vergonzoso papel del IFE* (28 de Enero de 2013) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/331951/caso-monex-el-vergonzoso-papel-del-ife>

JORGE, MONROY. *IFE define no sancionar al PRI por Monex* (23 de Enero de 2013) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/01/23/ife-no-multara-pri-caso-monex>

MAYOLO, LÓPEZ. *Libra al PRI de Monex; ahora lo fiscaliza* (20 de Enero de 2016) Consultado el 10 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://heraldo.mx/libra-al-pri-de-monex-ahora-lo-fiscaliza/>

RENÉ, MARC. *En México, más de 4 millones de niños en pobreza extrema, reporta Unicef* (09 de Febrero de 2016) Consultado el 10 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/02/9/en-mexico-mas-de-4-millones-de-ninos-en-pobreza-extrema-reporta>

ROCÍO, MÉNDEZ ROBLES. *Siete de cada diez personas en pobreza en México: Sedesol* (10 de Marzo de 2016) Consultado el 15 de Abril de 2016, Dirección URL: <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/siete-de-cada-10-personas-en-pobreza-en-mexico-sedesol-703>

4. Documentos oficiales

INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido Revolucionario Institucional* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAPRI.pdf>

INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido Acción Nacional* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAPAN.pdf>

INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido de la Revolución Democrática* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAPRD.pdf>

INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido del Trabajo* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAPT.pdf>

INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido Verde Ecologista de México* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAPVEM.pdf>

INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido Movimiento Ciudadano* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IAMC.PDF>

INE. *Informe anual sobre el origen y destino de los recursos del Partido Nueva Alianza* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-PP/IA-Fiscalizacion/IA-Formatos/Formatos-Docs/2012/2012IANUAL.pdf>

INE. *Sistema de Consulta de las Estadística de las Elecciones Federales 1991-2012* (2012) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *Tratados internacionales celebrados por México* (Sin fecha) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://tratados.sre.gob.mx/>

SENADO DE LA REPÚBLICA MEXICANA. Informe del acompañamiento al proceso de designación de los Comisionados del Órgano Garante de Acceso a la Información Públicas y Datos Personales (Mayo de 2014) Consultado el 3 de Febrero de 2016, Dirección URL:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Informe_designacion.pdf

TESCR. *Financiamiento adelantado para las elecciones presidenciales y legislativas 2014* (20 de Noviembre de 2013) Consultado el 20 de Febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.tse.go.cr/pdf/varios/Circular-STSE-0068-2013.pdf>

5. Constitución, Leyes y Tratados Internacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (En línea), México, pp. 287, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (En línea), México, pp. 217, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf

Ley General Partidos Políticos (En línea), México, pp. 61, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (En línea), México, pp. 65, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (En línea), México, pp. 53, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>

Declaración Universal de los Derechos Humanos (En línea), Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (En línea), Dirección URL: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (En línea), pp. 5, Dirección URL: https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_sobre_los_Derechos_Políticos_de_la_Mujer.pdf