



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO

**PARTIDOS POLÍTICOS COMO SUJETOS OBLIGADOS DEL
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA: XUNAHXI VINIZA
PINEDA CRUZ

DIRECTOR DE TESIS: DR. PEDRO SALAZAR UGARTE

Ciudad de México

Noviembre 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**Partidos políticos como sujetos obligados del derecho de acceso a la
información en México**

Contenido	Pág.
Introducción	5
CAPÍTULO I. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEFINICIONES	9
I. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEFINICIONES	10
II. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA	15
III. ¿CUÁL ES LA NATURALEZA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO?	31
1. Entidades de interés público	31
2. Entre lo público y lo privado	32
3. Alcances de la naturaleza jurídica de los partidos políticos en México	34
IV. DIFERENCIAS CONCEPTUALES: DERECHO A LA INFORMACIÓN Y OTROS CONCEPTOS	38
1. Derecho de la Información	38
2. Derecho a la Información	40
3. Derecho de acceso a la información pública gubernamental	45
4. Principio de Transparencia	47
5. Rendición de Cuentas	49
CAPÍTULO II. PARTIDOS POLÍTICOS Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO	51
I. ANTECEDENTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO	53
1. Reforma constitucional de 1977 y el derecho a la información	53
2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información	

Pública Gubernamental -----	66
A. Antecedentes -----	67
B. Proceso Legislativo. Ley reglamentaria del artículo 6º constitucional y los sujetos obligados -----	70
C. Principales rasgos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental -----	75
a. Sujetos obligados -----	75
b. Presentación de la solicitud de acceso -----	76
c. Órgano Garante -----	77
d. Recursos administrativos -----	78
II. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA -----	79
1. Reforma constitucional de 2007 -----	79
A. Proceso legislativo y los sujetos obligados -----	79
B. Interpretación teórica de la fracción I del nuevo párrafo del artículo 6º constitucional -----	83
2. Reforma constitucional y legal 2007/ 2008 en materia electoral-----	85
A. Reforma al artículo 41 constitucional -----	85
B. Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -----	86
CAPÍTULO III. REGLAMENTOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA -----	90
1. Antecedentes -----	90
2. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003 -----	92
3. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2005 -----	98

A. Principales rasgos del procedimiento para tener acceso a la información de los partidos políticos -----	100
a. Sujetos obligados -----	100
b. Presentación de la solicitud de acceso -----	100
c. Trámite de la solicitud de información -----	101
d. Órgano Garante -----	102
e. Recursos administrativos -----	102
4. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2008 -----	104
A. Generalidades -----	104
B. Regulación reglamentaria del derecho de acceso a la información de los partidos políticos -----	106
a. Obligaciones de Transparencia -----	106
b. Tipos de información -----	107
c. Procedimientos de acceso -----	112
d. Órgano garante -----	118
e. Medios de impugnación -----	118
f. De la documentación y material archivístico de los partidos políticos -----	123
g. Responsabilidades de los partidos políticos -----	124
5. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2011 -----	125
A. Generalidades -----	125
B. Procedimiento de acceso a la información de los partidos políticos -----	131
C. Recurso de revisión -----	134

D. Recurso de reconsideración y sanciones -----	138
CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA AL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS -----	139
1. Partidos políticos como sujetos obligados del derecho de acceso a la información -----	141
2. Propuesta de reforma constitucional y legal -----	147
A. Procedimiento de acceso a la información de los partidos políticos -----	150
B. Tipos de información -----	157
C. Sanciones -----	161
D. Órgano garante -----	164
E. Medio jurisdiccional de protección -----	171
F. Datos personales -----	177
Conclusiones -----	179
Bibliografía -----	189

Partidos políticos como sujetos obligados del derecho de acceso a la información en México

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar, evaluar y determinar si, con el marco normativo vigente que regula el derecho de acceso a la información de los partidos políticos en México, se garantiza el ejercicio pleno del mismo.

A partir del resultado de la investigación, se pretende formular una propuesta de reforma jurídica con la finalidad de fortalecer la regulación actual, adicionando las disposiciones que sean necesarias para perfeccionarla y, en otros casos, eliminando aquéllas que se traduzcan en obstáculos para el ejercicio del derecho de acceso a la información de los partidos políticos.

El tema cobra especial relevancia dado que, los partidos políticos son operadores fundamentales para la consolidación de un Estado democrático, en ese sentido, es necesario conocer cómo llevan a cabo las funciones encomendadas para alcanzar ese objetivo.

Ello no sólo implica la obtención de información para evaluar la interacción entre todos los partidos políticos existentes, sino que también incluye aquélla que permite calificar el grado de cumplimiento de las reglas del juego democrático al interior de los mismos institutos políticos.

Para lograr lo anterior, es importante contar con un marco normativo integral que garantice el ejercicio del derecho de acceso a la información de los partidos políticos, bajo la premisa de máxima publicidad. Esto, sin desconocer la naturaleza de dichos sujetos al proteger, por un lado, aquélla información que se enmarque en el ámbito de lo privado y, por el otro, otorgando acceso a toda la que sea

relevante para evaluar su funcionamiento y favorecer la participación en la toma de las decisiones colectivas que afectan al país.

Asimismo, es importante que exista certeza respecto de los alcances del derecho de acceso a la información y que los partidos políticos tengan una participación activa en su promoción, difusión y ejercicio, pues ello refuerza el cumplimiento de las tareas que les fueron encomendadas desde la norma constitucional.

En el primer capítulo se realiza un estudio teórico que tiene por objeto responder las siguientes interrogantes: ¿Qué son los partidos políticos? ¿Cuál es la función que desempeñan en un sistema democrático? ¿Cuál es la naturaleza de los partidos políticos en México?, y ¿Cómo se explica y qué implica esa naturaleza jurídico- política?

En tal sentido, se realiza un estudio sobre el concepto de “partido político” y su definición; se hacen algunas precisiones en torno a la forma de gobierno democrática y estado democrático, identificando los “universales procedimentales” formulados por Norberto Bobbio, que constituyen las características universales de lo que todos debemos entender por democracia.

Asimismo, se analiza la relación y el papel que los partidos políticos desempeñan en el desarrollo de las reglas del juego democrático y las condiciones y precondiciones que deben presentarse para el correcto desarrollo de las mismas. Por otra parte, se realiza un estudio de la exposición de motivos de la reforma constitucional del 12 de diciembre de 1977; así como de doctrina, a efecto de dilucidar la naturaleza jurídica de los partidos políticos.

Finalmente, se realizan precisiones respecto de lo que debe entenderse por Derecho de la información, Derecho a la información, Derecho de acceso a la información pública Gubernamental, Transparencia y Rendición de Cuentas, con

el objeto de dar claridad sobre el derecho que es materia del presente trabajo de investigación.

En el capítulo Segundo, se realiza un análisis de la evolución del derecho de acceso a la información. En un primer apartado, se estudian los antecedentes del derecho a la información, a partir de la reforma constitucional de 1977, los criterios judiciales emitidos y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de noviembre de 2002.

En el segundo apartado, se analizan las reformas constitucionales del 20 de julio y del 13 de noviembre de 2007, en virtud de que, a través de la primera, se elevó a rango constitucional el derecho de acceso a la información y, mediante la segunda, se modificó el artículo 41 constitucional, dando lugar a la emisión de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 2008, que incluyó de forma específica, un apartado en materia de obligaciones de transparencia de los partidos políticos.

Respecto de la normativa en comento, se resaltan las principales características y el impacto que causaron en el desarrollo y la delimitación de los alcances del derecho de acceso a la información, específicamente, en lo tocante a los partidos políticos. Ello, permite identificar el estatus de estos institutos políticos frente al derecho a la información.

En el Tercer capítulo, se formula un análisis descriptivo y crítico de la normativa emitida por el Instituto Federal Electoral, dado que este es el marco jurídico que, finalmente, define los alcances del ejercicio del derecho de acceso a la información de los partidos políticos. Cabe mencionar que la autoridad electoral referida, es la encargada de garantizar el acceso a la información que obra en sus archivos y, además, permitir el acceso a la información de los partidos políticos.

En tal sentido, se examinan los 4 Reglamentos en materia de transparencia y acceso a la información pública, que han sido emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en 2003, 2005, 2008 y 2011, resaltando las principales cualidades y desventajas, y evaluando los avances en la materia.

A partir de las conclusiones a las que se llegaron en los tres primeros capítulos, se da respuesta a la siguiente interrogante ¿Con la regulación normativa actual, se garantiza el acceso a la información de los partidos políticos en México?

Derivado de la respuesta a dicha interrogante, en el Cuarto capítulo se presenta una propuesta de reforma constitucional y legal, cuyo objeto principal consiste en otorgar a los partidos políticos la calidad de sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información.

Se exponen los principales argumentos en que se sustenta la necesidad de llevar a cabo la reforma propuesta; citando algunos ejemplos que evidencian la intermitencia a la que, hasta la fecha, se han sujetado los alcances del derecho de acceso a la información de los partidos políticos.

Asimismo, se desarrollan de manera sucinta por no tratarse del objeto de este trabajo, seis temas que deben ser atendidos para dotar de contenido a la reforma planteada. En cada uno de ellos, se identifican asuntos que también requieren de un cambio sustantivo y, se ofrece una opinión respecto del sentido en que podrían modificarse.

CAPÍTULO PRIMERO

PARTIDOS POLÍTICOS Y DEFINICIONES

Para 1850, en ningún país existían partidos políticos como hoy los conocemos, con excepción de los Estados Unidos, pero sí había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento y/o grupos parlamentarios. Es en 1950, cuando los partidos políticos comienzan a funcionar en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas¹. Nacieron en circunstancias distintas en cada país, lo que implicó que la regulación, estructura y funciones de los partidos políticos, fuera diferente de un país a otro. A pesar de esta discrepancia, el desarrollo de los partidos políticos, como señala Duverger, parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias.² De esta manera, aunque el nacimiento de estos institutos políticos fue determinado por las circunstancias de cada país, la importancia que han ido adquiriendo en el funcionamiento del Estado, atiende a las prerrogativas y funciones que conforme a las reglas de la democracia, les van siendo encomendadas.

El desarrollo de la democracia en México ha convertido a los partidos políticos “*en una parte central del funcionamiento estatal*”³, porque desempeñan funciones públicas de gran importancia y son el medio o instrumento a través del cuál los ciudadanos ejercen derechos políticos fundamentales; sin que esto signifique que su importancia únicamente resida en lo que a materia electoral se refiere.

¹ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 15.

² *Idem*.

³ Peschard, Jacqueline, *Transparencia y Partidos Políticos*, 2º edición, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007, Cuadernos de Transparencia N° 8, p. 6.

En virtud de lo anterior y con la finalidad de comprender el tema central de este trabajo, es necesario responder previamente ¿Qué son los partidos políticos? ¿Cuál es la función que desempeñan en un sistema democrático? ¿Cuál es la naturaleza de los partidos políticos en México? y ¿Cómo se explica y qué implica esa naturaleza jurídico- política?

I. PARTIDOS POLÍTICOS. CONCEPTO TEÓRICO

Existen diversas teorías que tratan de definir a los partidos políticos a partir de su naturaleza⁴, éstas se pueden resumir en dos bloques: la teoría privatista (concepción asociativa) y la teoría publicista (concepción orgánica); sin embargo, también hay teorías intermedias, que defienden la doble naturaleza de los partidos políticos.⁵ Determinar la naturaleza de los partidos políticos, se ha convertido en una de las discusiones principales. La adopción de una u otra teoría, es clave para comprender las prerrogativas, derechos y obligaciones de los partidos políticos, así como la importancia que han adquirido en México.

Señala Pilar Bureta que la base de la teoría asociativa se encuentra en la Constitución (dicha autora se refería a la Constitución Española), ya que ésta concibe a los partidos políticos como “*el libre acuerdo de los asociados, puesto que el vínculo jurídico surge con el acto constitutivo*”.⁶ Dicha teoría concibe a los partidos en función del ejercicio de un derecho reconocido constitucionalmente: la

⁴ La naturaleza de los partidos políticos es un tema que será desarrollado más adelante. En este apartado, mi objetivo es construir una definición de lo que debe entenderse por “partidos políticos”, para dar respuesta a la primer interrogante planteada ¿qué son los partidos políticos?

⁵ Cortés Bureta, Pilar, *Recursos públicos y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p.31. La teoría publicista, también se conoce como “orgánica”, porque algunas concepciones de esta corriente, consideran que los partidos políticos son “órganos constitucionales complejos”, ya que su regulación especial se encuentra en la Constitución- se referían a la española- y segundo, por el financiamiento que reciben de parte del estado.

⁶ *Ídem*.

libertad de asociación, y, por lo tanto, el partido político se define con base a un origen de carácter privado. Sin embargo, nada se dice acerca de las obligaciones y prerrogativas que adquiere la asociación al constituirse como partido político.

En cambio, la teoría publicista (orgánica), se basa en la “importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas”⁷, lo cual como señala la autora, no implica que se trate de órganos del Estado, pero sí pueden ser organizaciones que realizan funciones públicas. Esta teoría, ubica a los partidos políticos en el ámbito de lo público, con base en las funciones constitucionales que les son otorgadas; pero deja de lado que para que se formen partidos políticos, es necesario el ejercicio de derechos fundamentales cuyos titulares son individuos que los ejercen dentro de su esfera privada.

En resumen, transitando sobre el eje de estas dos teorías, algunos definen a los partidos políticos como “asociaciones privadas”, otros como “instituciones públicas”. Ahora bien, como menciona Bureta, “...*no faltan posturas intermedias que se encuentran más cercanas a uno de esos dos extremos y posiciones desde las que se defiende su doble naturaleza, pública y privada*”.⁸ Lo anterior significa que existe una teoría intermedia que toma en cuenta tanto el origen privado de los partidos políticos; así como la naturaleza pública de las tareas que les son asignadas.

Mencionada brevemente una propuesta teórica que trata de definir a los partidos políticos en función de su naturaleza, en seguida se exponen dos definiciones desarrolladas por la doctrina. En la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, se señala que los partidos políticos son “...*grupos organizados que se proponen*

⁷ *Idem*. Bureta cita la jurisprudencia española STC 3/81, FJ 1º, señalando que en ella el Tribunal Constitucional señala cuál es la base de las teorías orgánicas.

⁸ *Ibidem*, p. 25.

*conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros”.*⁹

En esta definición sobresalen tres elementos: i) las características del grupo que forma un partido político, ii) un objetivo inmediato y, ii) un objetivo mediato. El primero de los elementos consiste en la existencia de un grupo organizado, lo que supondría la existencia de un acuerdo privado entre los miembros, reglas, derechos y obligaciones. El segundo elemento, se refiere a una de las principales finalidades para las cuales se crea un partido político, esto es, la detentación del poder y, el tercer elemento, implica que, una vez obtenido el fin inmediato, el partido político debe llevar a cabo el programa político, económico y social que comparten sus miembros.

Como se observa, los elementos que integran la definición en comento, ubican a los partidos políticos en el ámbito de lo privado, y no hacen referencia alguna a las obligaciones que implica su funcionamiento dentro de un Estado democrático, y que los coloca también en el ámbito público.

Para Jacqueline Peschard, *“los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que tienen como propósito último la conquista del poder. Son institutos eminentemente políticos, porque sus cuerpos doctrinarios y programáticos tienen que ver con una concepción particular del poder y de la*

⁹ Carbonell, Miguel y Patiño Camarena, Javier, *partidos políticos*, Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, México, Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, t. VII, pp.191- 196. Cabe mencionar que los partidos políticos se integran por distintos miembros: adherentes, militantes, simpatizantes, frentes juveniles, y son grupos que se organizan con base en la edad, oficio, trabajo, entre otros intereses; sin embargo, debe precisarse que no todos los miembros tienen los mismos derechos y obligaciones, debido a las limitaciones que establece la ley para el ejercicio de los derechos políticos, y que debido a la importante función de los partidos políticos para acceder a cargos públicos, se restringe a los ciudadanos.

*manera de ejercerlo*¹⁰. De acuerdo con esta definición, los partidos políticos se integran por ciudadanos, su fin último es obtener el poder y son de carácter político. A esta definición, podría agregarse que la organización de estos ciudadanos es posible mediante el ejercicio de derechos políticos fundamentales y que, una vez organizados, se deben someter a las reglas del juego democrático¹¹, para conquistar el poder.

En las definiciones aludidas, hay coincidencia al considerar que los partidos políticos son organizaciones y que uno de sus fines más importantes es detentar el poder político. Se advierte que esta característica en común, obedece al hecho de que cuando los ciudadanos deciden libremente organizarse como partido político están ejerciendo, en principio, un derecho fundamental; sin embargo, se considera que en las definiciones se omite señalar que las funciones que la Constitución Política le confiere a estos institutos políticos, son de interés público y, por tanto, no sólo se sujetan al acuerdo realizado entre los miembros que los integran, sino que deben actuar bajo reglas democráticas necesariamente.

En relación con las funciones de los partidos políticos, Diamond y Gunther, citados por Jacqueline Peschard, identifican las siguientes: 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; y 7) Integran a los ciudadanos al Estado y, en particular, a su sistema político.¹²

¹⁰ Peschard, Jacqueline, *op.cit.*, nota 3, p.20.

¹¹ Las Reglas del juego democrático serán analizadas más adelante.

¹² Peschard, Jacqueline, *op.cit.*, nota 3, p.22.

Si retomamos la idea de que los partidos políticos pueden tener una naturaleza dual, y eso depende de las funciones que desenvuelven, es de suma utilidad la clasificación que realiza Peschard. Se observan dos grupos de funciones, uno pertenece a las institucionales, que inciden en la esfera pública y en donde se identifica a los partidos políticos como actores de la sociedad política que abarcan fundamentalmente el reclutamiento de las élites políticas y la organización del gobierno; en el segundo grupo, se ubican las funciones de representación, con las que los partidos actúan desde la sociedad civil para tender puentes entre ésta y el Estado y abarcan las tareas de agregación y articulación de intereses, a los que ofrecen representación.¹³

De lo señalado hasta este momento, una definición que se aproxima al sentido actual de la palabra, es aquella que concibe a los partidos políticos como aquella organización de ciudadanos que, en ejercicio de sus derechos políticos fundamentales, se asocian para conseguir el poder, bajo la observancia de reglas democráticas.

Este enunciado, contempla efectivamente la naturaleza dual de los partidos políticos. Por una parte, el ejercicio de un derecho político, que se enmarca en el ámbito privado del ciudadano y, en segundo lugar, se señala que el fin es ejercer el poder, al cual se llega a partir del cumplimiento de diversas reglas democráticas.

¹³ *Idem.*

II. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA

Para responder a la pregunta ¿cómo deben ser los partidos políticos en una democracia?, es necesario establecer, en primer lugar, qué es la democracia. Esto permitirá identificar tres asuntos, primero, cuál es la función de los partidos políticos en una democracia, segundo, si estas funciones hacen necesaria su existencia y, tercero, qué condiciones deben cumplir para que su actuar sea democrático.¹⁴

Para Bovero, “democracia” es la especie y “forma de gobierno” el género. Así tenemos que, la forma de gobierno es la configuración específica de los órganos a los que se les atribuye el poder de decisión colectiva y del conjunto de las actividades a través de las cuales éstos ejercen dicho poder.¹⁵ Para lograr que la forma de gobierno sea democrática, la configuración de los órganos debe ser a través del cumplimiento de condiciones tales como la igualdad y libertad democrática, pluralismo político e información política, previo respeto de los derechos de carácter social.¹⁶

Los adjetivos que se le han atribuido a la democracia comprenden variantes y subespecies. Así tenemos que las subespecies son: democracia representativa y democracia directa, formal y sustancial, liberal y socialista e ideal y real. Las variantes, por lo general se identifican por parejas de opuestos, así tenemos que la democracia representativa presenta como variantes la forma de gobierno presidencial y parlamentaria, mayoritaria y consensual.

¹⁴ Si bien, los partidos políticos tienen un importante papel en el funcionamiento de la democracia, esto no significa que sean organizaciones exclusivas de esta forma de gobierno, por ejemplo, China tiene una forma de gobierno autoritaria pero cuenta con un partido único. Es decir, la existencia de partidos políticos, no está ligada necesariamente a un gobierno democrático, pues hay gobiernos no democráticos en los que existen dichos institutos políticos.

¹⁵ Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, FCE-Instituto de investigaciones jurídicas- UNAM, 2006, p. 25.

¹⁶ Los presupuestos y precondiciones serán objeto de estudio más adelante.

El criterio de distinción entre la democracia representativa y directa radica en las reglas del procedimiento para alcanzar decisiones colectivas.¹⁷ Es decir, en la primera subespecie, los ciudadanos eligen a los sujetos que tomarán las decisiones que afectarán a la colectividad; en el caso de la democracia directa, las decisiones son tomadas de forma directa por los ciudadanos, por ejemplo, a través de un plebiscito. En el caso de la democracia formal y sustantiva, la primera se refiere al qué y al cómo se toman decisiones, y la segunda hace referencia al contenido u orientación política de las decisiones colectivas.¹⁸ En este sentido, si bien la democracia puede tener un contenido político, no es identificable con los adjetivos liberal- social, porque son conceptos contradictorios y la democracia es laica y tolerante.¹⁹ Por último, la democracia ideal, se refiere al modelo normativo, es decir, al cómo debe ser una verdadera democracia, y el adjetivo “real” hace referencia a la aplicación concreta de la forma de gobierno, es decir, al cómo es en la práctica.²⁰

Por lo que toca a las variantes de la democracia, dentro de la subespecie de la democracia representativa, encontramos la forma presidencial y la parlamentaria, el criterio de distinción entre ellas es la relación que existe entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Mientras que en el sistema presidencial, el jefe de gobierno es elegido directamente por la comunidad política, en la forma parlamentaria el ejecutivo emana del legislativo, es decir, en este poder se decide quién será el jefe de gobierno. Ahora bien, el criterio de distinción entre la democracia mayoritaria y la consensual radica en la forma en que se integra el parlamento, es decir, a través de un sistema uninominal o proporcional.²¹

¹⁷ Bovero, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, México, IFE, 1995, Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 2, p.19.

¹⁸ *Ibidem*, pp.19- 23.

¹⁹ *Ibidem*, p. 36.

²⁰ *Ibidem*, p. 35.

²¹ *Ibidem*, pp. 13- 14.

Como se observa, existen variantes y subespecies de la democracia, conocidos como “adjetivos”, de su debida evaluación, crítica y pertinencia depende que no limiten el verdadero sentido de esta forma de gobierno, sino que al contrario provean mayores elementos para su determinación y la alejen de una “democracia aparente”.

No obstante lo anterior, aún no tenemos los elementos suficientes, para saber cómo debe estar configurada la democracia. Sin embargo, sabemos en principio que, los partidos políticos son el medio utilizado por los ciudadanos que aspiran al ejercicio del poder, y son también el instrumento que permite que los demás integrantes de la comunidad política estén en la posibilidad de ejercer el derecho de votar. Vale la pena aclarar que estas no son las únicas funciones de los partidos políticos, sin embargo, sí una de las principales causas de su formación.

Por lo tanto, es necesario identificar las características esenciales de una forma de gobierno democrático para saber cómo debe ser, y en seguida determinar la importancia que tienen los partidos políticos dentro de ella.

Las condiciones que debe cumplir la vida política de una colectividad para que sea reconocida como democrática, derivan de una interpretación correcta de su naturaleza, de su funcionamiento y de su función y que se traducen en forma de reglas. Éstas fueron formuladas por Norberto Bobbio, pero con el nombre de “universales procedimentales”, porque constituyen los rasgos del concepto “universal” de lo que todos deberíamos entender por democracia.²²

De esta manera, sólo a través del acatamiento de las reglas del juego, se puede asegurar el correcto funcionamiento, y el cumplimiento de la función de la democracia.

²² Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 15, pp.31- 32.

Bobbio elabora seis reglas del juego, es decir, el procedimiento para tomar decisiones de forma democrática, y son²³:

“1) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben disfrutar del derecho a expresar la propia opinión o de elegir a quien la exprese por él; 2) el voto de todos los ciudadanos debe tener igual peso; 3) todos aquellos que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres de poder votar según la propia opinión formada lo más libremente que sea posible, es decir, en una competencia libre entre los grupos políticos organizados en competencia entre ellos; 4) tienen que ser libres también en el sentido de que deben encontrarse en condiciones de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos; 5) tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere elegido al candidato o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos; 6) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones”.

Las dos primeras reglas, establecen las condiciones de la igualdad democrática.²⁴ Esto es así porque la primera regla contiene una condición de inclusión, ya que se señala que todos los ciudadanos disponen de los derechos políticos que les permite expresar sus opiniones o elegir a un representante para que tome decisiones por ellos. Y en la segunda regla, se establece una condición de equivalencia que consiste en que todos los votos tienen el mismo valor. La condición de igualdad democrática deriva de la interpretación de la naturaleza de la democracia, pues ésta se basa precisamente en la igualdad que tienen los ciudadanos que son destinatarios de decisiones colectivas, para que si así lo deciden, formen parte de la toma de dichas decisiones.

Respecto de estas dos primeras reglas, la importancia que tienen los partidos políticos radica en que, con base en la igualdad democrática, los ciudadanos

²³ *Ibidem*, p.32.

²⁴ *Ibidem*, p.33.

tienen derecho a contribuir en la toma de decisiones colectivas, y esto lo pueden hacer integrándose a un partido político, por medio del cual podrán detentar el poder político que les atribuya la toma de decisiones colectivas, o a través del voto en el caso de que quieran elegir a un representante que se exprese por ellos.

La siguiente pareja de reglas, 3) y 4) establecen las condiciones de la libertad democrática. El pluralismo en la información y el pluralismo político en sentido estricto son el fundamento de la democracia y son, además, necesarios para ejercer efectivamente la libertad democrática.

El pluralismo en la información, es una condición que consiste en que los ciudadanos cuenten con la información que les permita construir opiniones basadas en datos y hechos reales con el objetivo de que la elección de un candidato no sea producto de manipulaciones o distorsión en la información., sino de un efectivo ejercicio de libertad. La información debe ser proporcionada por los partidos políticos, de ahí la importancia de que éstos sean transparentes para el efectivo ejercicio de la libertad democrática.

El pluralismo político, en sentido estricto, se traduce en la existencia de diversas alternativas reales, lo que supone la coexistencia de partidos políticos con opiniones e ideologías diferentes entre sí, y del mismo modo, en la existencia y respeto de las diferentes opiniones que hayan dentro del mismo ente político. Pedro Salazar, señala que *“dado que el demos no es un cuerpo colectivo sino un conjunto de individuos que cuentan singularmente, la pluralidad de intereses y de opiniones es un elemento estructural de la democracia”*²⁵, por lo tanto, si se garantiza la pluralidad dentro de un partido político, así como entre todos los existentes, el ciudadano que va a votar tendrá un abanico real de opciones.

El papel que juegan aquí los partidos políticos, consiste en proporcionar información consistente en programas, propuestas y documentación. El pluralismo

²⁵ *Ibidem*, p. 131.

político se observa en la cantidad de partidos políticos que se crean, lo cuál, parece ser un buen síntoma de la democracia; sin embargo, no es suficiente la cantidad, sino lo que realmente abona a un pluralismo es la diversidad de programas y propuestas, entre ellos.

La regla número cinco, trata sobre un mecanismo para adoptar decisiones, me refiero a la regla de la mayoría. Es importante aclarar que democracia no es sinónimo de “mayoría”, ya lo advertía Bobbio: “*La historia del principio de mayoría no coincide con la historia de la democracia en tanto forma de gobierno*”,²⁶ así tenemos que, se trata de un instrumento útil y necesario para adoptar decisiones colectivas, pues en virtud de que el pluralismo político es un elemento central de la democracia, es necesario contar con un mecanismo eficaz que no restrinja dicha pluralidad y en cambio, permita llegar a acuerdos. Por lo tanto, el principio de mayoría no es lo mismo que democracia, sino que es un instrumento de ésta, sustituible.

La regla de la mayoría funciona como un instrumento para elegir a los representantes, y para la toma de las decisiones más importantes de la colectividad, sin embargo, tiene límites de validez, de aplicación y de eficacia. El primero, surge del planteamiento que consiste en determinar si el principio de mayoría tiene validez absoluta, es decir, si es válido aun cuando por mayoría se decide abolir el principio mismo. Las respuestas han sido contrastantes y dependen de diferentes puntos de vista.²⁷

Como ha señalado Pedro Salazar “*si no respetamos los límites de validez, la democracia podrá vaciarse desde su interior para convertirse en su contrario*”²⁸, esto significa que si se utiliza el principio de mayoría para eliminar este

²⁶ Bobbio, Norberto, “*El filósofo y la política*”, en Fernández Santillán, José (comp.), *Antología*, 2º edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 256.

²⁷ *Ibidem*, pp. 266- 267.

²⁸ Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 15, p. 134.

instrumento, y no se implanta otro mecanismo que permita que las diferentes opiniones sean representadas y tomadas en cuenta para tomar próximas decisiones, es muy probable que la democracia comience a perder su verdadero contenido y se convierta en lo contrario a esta forma de gobierno, por ejemplo, en una autocracia. Así, en este mismo orden de ideas, el límite de validez, descansa sobre una premisa lógica, que consiste en que “quien ha aceptado la regla de mayoría para decidir en el presente tiene que aplicarla en la toma de decisiones futuras”.²⁹

El límite de aplicación supone que en determinadas materias no es posible aplicar esta regla, uno de los criterios para distinguir este límite consiste en diferenciar lo que está sujeto a opinión y lo que no lo está, lo que es negociable y lo que no lo es.³⁰ Los derechos fundamentales, son precisamente aquella materia que se encuentra fuera del campo de la decisión de la mayoría, no están sujetos a opinión ni son negociables, son derechos irrenunciables, porque su objeto de protección son los intereses más importantes de las personas. En este sentido, Robert Alexy, citado por Miguel Carbonell, señala que “*El sentido de los derechos fundamentales consiste justamente en no dejar en manos de la mayoría parlamentaria la decisión sobre determinadas posiciones del individuo, es decir, en delimitar el campo de decisión de aquella*”.³¹

Así, encontramos lógica en la sexta regla la cuál señala que “*ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones*”. Esto significa que no es válido restringir ni disminuir derechos, aun cuando la decisión sea tomada por una mayoría.

²⁹ *Idem.*

³⁰ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 26, pp. 268- 269.

³¹ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM- PORRÚA- CNDH, 2006, pp. 17- 18.

Por lo anterior, la sexta regla representa un mecanismo que viene a confirmar que el principio de la mayoría no es absoluto, ya que las decisiones deben ser tomadas por la mayoría siempre y cuando no exista otro dispositivo que permita llegar a acuerdos, aunado a que el alcance de los derechos fundamentales, se encuentra fuera de esa esfera de decisión.

Después de haber estudiado las reglas que permiten que un estado funcione democráticamente, es necesario referirnos a las precondiciones que deben existir para que sean cumplidas.

Los derechos sociales son derechos fundamentales que el estado está obligado a garantizar no sólo mediante su inclusión en el texto constitucional, sino a través del establecimiento de los mecanismos que permiten su exigencia y ejercicio. Esto adquiere gran importancia porque para poder ejercer plenamente la libertad democrática (libertad de información, pensamiento, expresión, de voto, de reunión y de asociación) es necesario eliminar los condicionantes de este derecho, que derivan de la falta de protección y eficacia de los derechos sociales.

En palabras de Bovero, citado por Pedro Salazar, *“Sin una distribución equitativa de los recursos esenciales, de los bienes primarios, es decir, sin satisfacer los derechos sociales fundamentales reivindicados por los movimientos socialistas, las libertades quedan vacías, los derechos fundamentales de libertad se transforman de hecho en un privilegio de unos cuantos”*.

El derecho a la educación y el derecho a la subsistencia (a tener una vida digna), son los derechos sociales que por antonomasia son precondiciones para el ejercicio de las libertades fundamentales y, por lo tanto, de la democracia.³²

³² Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 15, p. 158.

Esto así porque para ejercer plenamente el derecho fundamental de la libertad en sus diferentes especies, es necesario que las personas satisfagan en primer lugar necesidades tales como contar con una vivienda digna, alimentación, agua, es decir, todos aquellos elementos indispensables para tener un desarrollo personal íntegro, y tener acceso a la educación, para que sean ciudadanos informados capaces de desarrollar un criterio propio, tomar decisiones libres y formar parte de la toma de decisiones relevantes para el país, por ejemplo, integrándose a un partido político.

Sólo cuando los ciudadanos cuentan con libertad personal, de pensamiento, de reunión y de asociación, pueden integrar partidos políticos y contender de forma equitativa y plural por el poder político o en su caso elegir a quien tome decisiones colectivas en su lugar, pero sólo cuando cuenten con los elementos básicos para llevar una vida digna y tengan acceso a la educación, podrán ejercer plenamente los derechos de libertad democrática.

En el estudio de las reglas del juego, fuimos observando la función que desempeña un partido político en cada una de ellas. Y podemos resaltar lo siguiente: en relación con las funciones que los partidos políticos despliegan en un gobierno democrático representativo, los individuos que pueden aspirar a ser representantes políticos, somos en principio todos, puesto que en tanto personas somos titulares de derechos políticos; sin embargo, el derecho a ser votados se limita hasta alcanzar la mayoría de edad, lo cuál no impide que nos integremos al partido político de nuestra preferencia, ya sea como simpatizantes, adherentes, con frentes juveniles u otra forma de colaboración reconocida por cada partido político. Entonces, los ciudadanos que deseen ser nuestros representantes deben integrar un partido político, para convertirse en candidatos y, en su caso, ser elegidos como representantes políticos. Por lo que es importante que existan varios partidos, ya que esto da origen a una pluralidad política que permite al ciudadano decidir entre diversas opciones y esto, a su vez, estimula que los ciudadanos decidan con plena libertad toda vez que existe más de una opción.

Una vez elegido el representante, éste tomará decisiones de suma importancia para la colectividad, por lo que también debe cumplir con condiciones específicas tanto para la toma de decisiones como para las demás actividades que en ejercicio del poder despliegue, con el fin de que sean democráticas.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que los partidos políticos, son el instrumento que sirve de enlace entre el estado y los ciudadanos.

En virtud de lo anterior, la respuesta a la interrogante de si los partidos políticos son necesarios en una democracia, es afirmativa, tal y como lo asegura Kelsen, *“La democracia, necesaria e inevitablemente requiere de un Estado de partidos”*.

³³ Como ya vimos para que se cumpla con la función de la democracia que consiste en *“producir decisiones colectivas con el máximo de consenso crítico y con el mínimo de imposición”*³⁴ es necesario que haya pluralismo político, y este sólo puede ser posible con el ejercicio de los derechos políticos de asociación, pensamiento, opinión y libertad personal que tienen los ciudadanos para organizarse en partidos políticos, previa protección y eficacia de los derechos sociales, especialmente derecho a una vida digna y a la educación, asimismo, es necesario que exista una transparencia en el funcionamiento de los partidos, así como acceso a la información que manejan estos institutos, que haga posible que los demás ciudadanos construyan opiniones críticas, que los doten de elementos para que votar o tomar una decisión lo hagan de forma libre.

Entonces, ¿qué características debe cumplir el funcionamiento de los partidos políticos, para que se considere democrático?

Primero, las condiciones y precondiciones que se deben cumplir, para que un partido político sea considerado democrático, tienen que estar presentes en el

³³ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Editorial Labor, 1934, p.37.

³⁴ Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 15, p. 29.

funcionamiento interior, lo que comprende desde el origen del partido mismo, es decir, que haya sido en ejercicio del derecho de asociación de forma libre, así como el derecho de todos los miembros activos a desempeñar cargos en los órganos del partido, hasta las actividades que comúnmente se desenvuelven dentro del instituto político, tales como la realización de asambleas que deben ser comunicadas a todos los miembros activos del partido, difundirse y ser públicas; asimismo, la celebración del Consejo Nacional con la asistencia de la mayoría de sus miembros; los procedimientos de sanción a los integrantes que incumplan en sus cargos, o infrinjan reglamentos o estatutos deben contar con el mínimo de garantías que permita a estos miembros una debida defensa; también deben ser democráticos los procesos de selección del candidato a presidente de la República, gobernador, candidatos a Senadores de mayoría relativa, diputados federales o locales de representación proporcional, así como de los integrantes de los órganos del partido, en los que tengan el derecho a votar y ser votados, en igualdad de circunstancias; la aprobación de la plataforma política y la de sus estatutos previa consulta a los militantes, así como en la vida externa de los partidos, es decir, cuando éstos, sostengan relaciones con otros sujetos, partidos políticos y el resto de los ciudadanos que no integran partidos, por ejemplo cuando se realizan elecciones, es decir, deben ser democráticos en el sentido de permitir el libre acceso a la información, a sus propuestas, programas, indicadores de gestión.

Segundo, debe estar garantizado el ejercicio pleno de los derechos de libertad personal, de pensamiento, de reunión y de asociación, en la vida interna y externa de los partidos políticos. Pues son las condiciones que permiten que se apliquen las reglas del juego.

Siguiendo con el orden de ideas, conforme a las reglas que ya estudiamos, los partidos políticos deben ser el reflejo del ejercicio de la igualdad democrática, pues deben permitir que cualquier ciudadano pueda ingresar, es decir, permitir el

ejercicio de los derechos políticos fundamentales, como lo es el de asociarse con el fin de participar en la toma de decisiones colectivas.

De gran trascendencia es que los partidos políticos garanticen el pluralismo político, precisamente, porque ése es el fundamento de la democracia. Por un lado, el pluralismo político permite a los ciudadanos que, en ejercicio del derecho de asociación, integren un partido político y manifiesten por medio de éste su ideología, postura, programa u opinión de forma libre, dando lugar a la existencia de diversos partidos políticos. Por otro lado, el que existan organizaciones políticas que sostengan diferentes programas, ideologías u opiniones, permite que los ciudadanos que deben elegir representantes lo hagan de forma libre, en dos sentidos, el primero, porque debido a la información que tienen acerca de cada ente político y por la discusión pública de los diferentes puntos de vista, es posible construir una opinión propia y votar, a partir de la valoración de todas las propuestas; y el segundo, porque los ciudadanos contarán con alternativas reales entre las que podrán decidir por quién votar. Para Pilar Bureta, los partidos políticos deben ser “*expresión del pluralismo político...*”³⁵

De lo anterior, se desprende una de las obligaciones más importantes de los partidos políticos: la transparencia en su funcionamiento, políticas, programas, propuestas, así como los resultados de su gestión, pues de esto dependen los elementos que los ciudadanos tienen para construir un criterio que les permita elegir entre una y otra opción.

Es así que, las características que deben cumplir los partidos políticos, como producto del ejercicio de derechos políticos, deben ser totalmente compatibles con los principios del estado democrático, pues siendo éstos parte central del funcionamiento estatal, con más razón deben estar sujetos a un verdadero ejercicio de democracia.

³⁵ Cortés Bureta, Pilar, *op. cit.*, nota 5, pp. 33- 34.

En el mismo orden de ideas, una fuente de información que nos permitirá evaluar si la estructura y organización de un partido político, contiene las bases mínimas para que su funcionamiento sea democrático, es precisamente el estatuto de un partido político, pues ahí se establece de forma general la estructura, funcionamiento, obligaciones y derechos de la asociación política. Por otro lado, el funcionamiento de los partidos puede ser evaluado a través de otros instrumentos tales como indicadores de gestión, estudios comparativos, el mismo resultado del ejercicio del poder de representantes que pertenezcan a cierto partido, sin embargo, el resultado de la evaluación sólo puede ser íntegra si el derecho de acceso a la información es ampliamente garantizado.

Como refuerzo de lo ya esbozado, es importante citar la jurisprudencia **S3ELJ 03/2005**³⁶ de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque en ella se establecen los elementos mínimos que deben tener los estatutos de los partidos políticos, para que sean considerados democráticos. Como ya lo señalamos, la democracia debe configurar el ejercicio del poder político, sin embargo, opino que para llegar a esa estructura es necesario que en primer lugar la democracia exista al interior de los partidos.

“ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.—El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, *procedimientos democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible

³⁶ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tesis S3ELJ 03/2005. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes, 1997-2005*, pp. 120-122.

desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite. Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto,

siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-781/2002.—Asociación Partido Popular Socialista.—23 de agosto de 2002.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2002.—José Luis Amador Hurtado.—3 de septiembre de 2003.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-803/2002.—Juan Hernández Rivas.—7 de mayo de 2004.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2005.”

La jurisprudencia transcrita, señala cuatro elementos característicos de la democracia: Obtener la mayor participación posible de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, igualdad respecto al peso del voto, garantía de los derechos de expresión, información y asociación y, la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido cuando el caso sea grave y así lo amerite.

Como podemos ver, estas características coinciden con las reglas del juego ya estudiadas, excepto la regla cuatro, que permite la revocación de un dirigente en el caso de que su actuar lo amerite. Sin embargo, y aunque no está de forma expresa, podríamos equiparar esta última característica a la regla del juego que se refiere al pluralismo en la información, porque a través de la transparencia y en ejercicio del derecho a la información que tienen todos los individuos, con mayor razón los propios miembros del partido, pueden revocar al dirigente que no está representando los intereses de la asociación política, y aplicar un mecanismo de sanción reconocido por el partido político. Ahora bien, si transportamos este

mecanismo al ámbito externo del partido, en la relación directa con los ciudadanos, también podría funcionar de esta manera, es decir, si los ciudadanos que en ejercicio de su derecho a la información se percatan de que el representante a quien han elegido no lleva a cabo el programa, política y proyectos prometidos, en la próxima elección podrán decidir si votan por ese partido o prefieren otra opción.

Me parece interesante la adecuación que se hace en el instrumento jurídico en cuestión de las características distintivas de la democracia, a lo establecido en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se señala que se “*recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo³⁷ de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones.*”³⁸ Lo anterior también se refleja en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La democracia sólo es posible cuando los individuos, con el fin de lograr influir sobre las decisiones colectivas, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado, se establece un medio con aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las voluntades políticas coincidentes de los individuos.³⁹

Por lo tanto, nos queda claro que el papel que juegan los partidos políticos en una forma de gobierno democrático es fundamental, pues son los principales actores a

³⁷ Aunque en el texto constitucional se sigue utilizando el concepto “pueblo”, es importante aclarar que el *demos* no es un cuerpo colectivo, sino un conjunto de individuos que cuentan singularmente, de ahí que, la pluralidad de intereses y de opiniones en una democracia, es un elemento estructural.

³⁸ Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2005, *op. cit.*, nota 36, pp. 120-122.

³⁹ Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 33, p.37.

través de los cuáles los ciudadanos destinatarios de las decisiones colectivas pueden influir en la toma de las mismas.

III. ¿CUÁL ES LA NATURALEZA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO?

1. Entidades de interés público

Con la reforma constitucional del 12 de diciembre de 1977, se adicionó el artículo 41 para regular la existencia y participación de los partidos políticos. Desde ese año y hasta la fecha, la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido que los partidos políticos son "... *entidades de interés público*".

En la exposición de motivos de la reforma citada, "interés público" es un calificativo de las funciones conferidas a los partidos políticos. En el dictamen de la Cámara Revisora, se expuso el significado de esta expresión: "*En la colectividad coexisten dos intereses: el público y el privado; el carácter de interés público de una asociación significa aceptar que la comunidad está interesada en su funcionamiento y por ello el Estado debe velar por su buen desenvolvimiento*".⁴⁰

Por otro lado, un concepto de "interés público" lo podemos encontrar en la Enciclopedia Jurídica Mexicana, la cual lo define como "*el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado*".⁴¹

Para Jacqueline Peschard, la importancia de las actividades públicas que les han sido asignadas a los partidos políticos, como lo es la renovación de los poderes

⁴⁰ Dictamen de la Cámara Revisora del 3 de noviembre de 1977, que corresponde al proceso legislativo de reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977.

⁴¹ Cornejo Certucha, Francisco, *interés público*, Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, México, Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, t. VI, pp. 456- 457.

públicos, explica por qué la constitución mexicana les reconoce el carácter de entidades de interés público.⁴² Así, tenemos que tanto lo expuesto en la iniciativa de reforma constitucional como el concepto jurídico y la definición de Peschard, coinciden en el entendido de que los ciudadanos tienen interés en el funcionamiento de los partidos políticos y el Estado está obligado a velar por el mismo, porque las tareas son de tal trascendencia, que influyen en el funcionamiento de la democracia. Es por esta razón que los partidos políticos son definidos como entidades de interés público.

La jurisprudencia también ha hecho eco en la naturaleza asignada por la Constitución Política a los partidos políticos, es por las funciones encomendadas a dichos institutos. Esto se desprende de la lectura de la tesis MENSAJES DE PARTIDOS. SU NATURALEZA POLÍTICA NO DEPENDE DE QUE PERSIGAN FINES ELECTORALES del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que a la letra señala “*como entidades de interés público, los partidos políticos promueven la participación del pueblo en la vida democrática del país*”.⁴³

2. Entre lo público y lo privado

La discusión se centra en definir si la naturaleza de los partidos políticos es pública, privada o comparte características de una y otra esfera.

Regresando a las teorías citadas al inicio, la naturaleza de los partidos políticos en México no es la que propone la teoría publicista, es decir, una naturaleza totalmente pública, ya que el nacimiento de estos institutos es el resultado del ejercicio de un derecho fundamental cuyo titular son “individuos”, que en la esfera

⁴² Peschard, Jacqueline, *op. cit.*, nota 3, p. 23.

⁴³ S3EL 100/2002, “Revista *Justicia Electoral*” 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 161-162, Sala Superior, tesis S3EL 100/2002, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 697-698.

de lo privado deciden ejercer el derecho de asociación. Y tampoco podemos afirmar, que la naturaleza sea completamente “privada”, como lo sostiene la teoría privatista, porque en México, los partidos políticos tienen funciones públicas constitucionalmente asignadas, como lo es la renovación de los órganos públicos. Peschard, apunta que los partidos políticos son organizaciones que se dan los ciudadanos en ejercicio del derecho de asociación, por un interés particular, que sólo les compete a ellos y que el Estado no debe intervenir, salvo para garantizar su libre ejercicio⁴⁴, sin embargo, la Constitución les confiere una serie de funciones político- electorales que los coloca en la esfera de lo público. De lo anterior, se desprende que la naturaleza de estas organizaciones de ciudadanos es dual.

La siguiente jurisprudencia del Tribunal Electoral, contiene un texto interesante porque de su lectura se desprende la naturaleza dual de la que hemos venido hablando. El texto es el siguiente:

“PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS.—Los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido. Este principio no es aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, pero además, la calidad de instituciones de orden público que les confiere a los partidos políticos la Constitución General de la República y su contribución a las altas funciones político-electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo permitido por la legislación en los supuestos que no está expresamente regulado como prohibido en normas de orden público, no pueda llegar al extremo de contravenir esos magnos fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, primordialmente, en razón de ser prioritaria en relación con sus fines individuales; así pues, se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les

⁴⁴ Peschard, Jacqueline, op. cit., nota 3, p. 21.

confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público. Sin embargo, como no son órganos del Estado tampoco los rige el principio de que sólo pueden hacer lo previsto expresamente por la ley.

...⁴⁵

El principio de legalidad se aplica a los gobernados en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido. Y en el caso de los órganos del Estado, los rige el principio de que sólo pueden hacer lo previsto expresamente por la ley.

Los partidos políticos, son organizaciones de ciudadanos, esto significa que el principio de legalidad aplicable es el que rige a los gobernados, en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido. Este principio no admite excepciones. Sin embargo, cuando se aplica a los partidos políticos respecto de aquellos actos que se desplieguen en el ejercicio de las funciones confiadas constitucionalmente, sólo podrán realizarse cuando esto no vulnere el funcionamiento adecuado de la democracia. Lo cuál hace que la aplicación del principio sea “especial”, si bien es cierto, no se trata de una prohibición propiamente dicha, o de una excepción al principio, sí es una condición que limita la actuación de los partidos políticos cuando se trate de las funciones encomendadas por la Constitución.

3. Alcances de la naturaleza jurídica de los partidos políticos en México

La naturaleza jurídica de los partidos políticos se explica en virtud del reconocimiento constitucional y las funciones públicas otorgadas. Para Jacqueline Peschard, los partidos tienen un régimen jurídico particular, determinado por las funciones que desempeñan y que no solamente interesan a quienes forman parte de ellos, es decir, a sus militantes y dirigentes, sino al conjunto de la sociedad. La naturaleza conferida a los partidos, implica que estén sujetos a una

⁴⁵ Sala Superior, tesis S3ELJ 15/2004. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 212-213.

reglamentación de carácter público, en la que se establecen sus obligaciones, derechos, prerrogativas, y demás elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.⁴⁶

Esta reglamentación se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 41, y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Libro Segundo, en sus artículos 22 a 103.

En el artículo 41 constitucional se establece que la finalidad de los partidos políticos, consiste en:

- Participar en el proceso electoral.
- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Contribuir a la integración de la representación nacional.

Como organizaciones de ciudadanos, la constitución prevé que su finalidad es:

- Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas e ideas que postulan, y
- Mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos.

Para el cumplimiento de estos fines, la constitución prevé la base sobre la cuál se despliegan derechos, prerrogativas, así como obligaciones que deben cumplirse para garantizar la democracia.

El principal derecho de los partidos políticos nacionales⁴⁷, consiste en participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal, toda vez que son el

⁴⁶ Peschard, Jacqueline, *op. cit.*, nota 3, pp. 23-24.

instrumento que une al Estado con los ciudadanos, porque sirve precisamente para acceder a cargos públicos. El financiamiento público, es otro de los derechos elementales, pues permite que haya equidad en la competencia electoral, toda vez que limita el ingreso de recursos privados a ser más bajo que el público. Entre las prerrogativas que se establecen está la de tener acceso a los medios de comunicación. Las obligaciones que se establecen tienen que ver con la forma de administrar, registrar y entregar cuentas del manejo de los recursos públicos y privados; también se establecen obligaciones acerca de la constitución y registro de los partidos, de los elementos que deben contener sus estatutos para que sean considerados como democráticos. Algunas de las prohibiciones más importantes son las de no contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio y televisión, y la de no utilizar expresiones que denigren a instituciones o a otros candidatos.⁴⁸

Merece mención especial, la prohibición de la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. Esto se explica por el pluralismo político que debe existir dentro de los partidos políticos. De no ser así, se corre el riesgo de que en las organizaciones gremiales no se respeten, promuevan y valoren todos los puntos de vista, también que la pertenencia a esta organización esté condicionada. Es decir, no se cumpliría con el presupuesto de la libertad democrática que mermaría las condiciones de pluralismo político y de la información.

En el Código Federal Electoral se hace una reglamentación más específica, partiendo de los parámetros establecidos en la Constitución. Así, se regula la constitución, registro, derechos, obligaciones, prerrogativas, acceso a la radio y televisión, el financiamiento, la fiscalización de sus recursos, el régimen fiscal,

⁴⁷ No se debe perder de vista que también existen partidos políticos locales, cuyo campo de ejercicio se circunscribe al estado en el que es creado, y se rige por las normas establecidas en la legislación local.

⁴⁸ Esto es, lo que conocemos como “campaña negra”.

franquicias postales y telegráficas, los frentes, coaliciones y fusiones, y la pérdida de su registro.

Jacqueline Peschard, resume en seis puntos la importancia actual de los partidos políticos, 1) Su rango constitucional; que los define, les asigna funciones y los somete a su regulación; 2) el monopolio de la representación, toda vez que para tener acceso a un cargo público es necesario ser parte de un partido político, 3) el sistema proporcional que deja, directamente en manos de los partidos, dos quintas partes de la designación de los diputados y una cuarta de los senadores, 4) son la fuente exclusiva que construye al poder legislativo, es decir, realmente se convierten en la voluntad del Estado y en la voz de la sociedad, pues ahí es el centro de discusión de proyectos de ley, 5) Gozan de amplio financiamiento público, independientemente del financiamiento privado que puedan recibir, siempre y cuando éste no sea mayor al financiamiento público, 6) ejercer facultades de suma relevancia como proponer, nombrar, ratificar a ministros y altos funcionarios.⁴⁹ Esta importancia, es el reflejo del alcance de la naturaleza política de los partidos políticos. Es decir, la regulación especial a la que están sujetos, les permite desarrollar las funciones citadas.

Dicha regulación, tiene por objeto encauzar el funcionamiento de los partidos políticos, porque son elementos indispensables de la democracia, por lo tanto, su naturaleza implica que el Estado les garantice los instrumentos necesarios para su desarrollo, y los presupuestos para las reglas del juego.

⁴⁹ Peschard, Jacqueline, *op. cit.*, nota 3, pp. 5- 6.

IV. DIFERENCIAS CONCEPTUALES: DERECHO A LA INFORMACIÓN Y OTROS CONCEPTOS

Como se ha visto, la naturaleza de los partidos políticos en función del rol que desempeñan hace imprescindible su existencia en un gobierno democrático. Esta existencia debe estar rodeada por una serie de obligaciones, derechos y prerrogativas que permitan el funcionamiento y el logro de los fines por los cuáles deben existir.

En un contexto democrático, una de las obligaciones más importantes de los partidos políticos consiste en permitir el acceso a la información que generan en el cumplimiento de sus funciones, con el objetivo de que todas las personas cuenten con los elementos suficientes para tomar decisiones de forma libre e informada al momento de emitir un voto; así como a la hora de tomar decisiones que afecten la esfera pública o vida privada de un individuo.

Visto lo anterior y con el propósito de que el derecho de acceso a la información pública sea entendido ampliamente, es pertinente precisar algunas diferencias frente a otros conceptos que comúnmente son empleados como sinónimos. Por lo tanto, estudiaremos brevemente el concepto de derecho de la información, derecho a la información, derecho de acceso a la información pública, rendición de cuentas y principio de transparencia.

1. Derecho de la información

En ocasiones, se confunde el derecho a la información con el derecho de la información, es importante aclarar que son conceptos distintos.

El derecho de la información debe ser entendido desde dos perspectivas, la primera define este derecho como un conjunto de normas jurídicas y la segunda perspectiva lo define como ciencia jurídica.

Para Miguel Carbonell, el derecho de la información es “el conjunto de normas jurídicas aplicables al proceso informativo, lo que incluye el régimen jurídico de los medios de comunicación, el estatuto profesional de los comunicadores, los derechos de autor de quienes generan información, etcétera”⁵⁰. Sin embargo, este conjunto de normas no sólo tiene por objeto regular situaciones relacionadas con los medios de comunicación y el derecho a informar, sino que abarca también el derecho a recibir información o a investigar.

Ahora bien, como ciencia podemos afirmar que el derecho de la información es una disciplina jurídica de reciente formación, que tiene por objeto estudiar, regular y proteger el derecho que tienen todas las personas a estar informados e informar. En este sentido, Manuel Fernández Arenal, citado por Villanueva, señala que el derecho de la información es una ciencia jurídica reciente, que nace ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de este derecho.⁵¹

Así, María Junco señala que el derecho de la información no hace sino desarrollarse y profundizar en los muchos aspectos que abarca, no sólo como disciplina jurídica, sino como regulador y protector de un derecho fundamental y de las situaciones sociales y económicas que nacen en torno al mismo.⁵² Es decir, se desarrolla como ciencia y se construye como un conjunto de normas cuya finalidad es hacer efectivo el ejercicio de un derecho fundamental.

⁵⁰ Carbonell, Miguel, *op.cit.*, nota 31, p. 591.

⁵¹ Villanueva, Ernesto, *Derecho de la Información*, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura- Universidad de Guadalajara- Porrúa, 2006, p. 10.

⁵² Junco Esteban, María Alicia, *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*, México, Porrúa, 2003, Breviarios Jurídicos, núm. 4, p. 14.

2. Derecho a la información

A diferencia del derecho de la información, el derecho a la información no es una ciencia sino un “derecho subjetivo”; sin embargo, se relacionan entre sí porque la regulación y ejercicio del derecho a la información, es objeto de estudio del derecho de la información.

¿Qué es un derecho subjetivo?, para Luigi Ferrajoli, derecho subjetivo es “*cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica*”⁵³, es decir, es una facultad atribuida a una persona por una norma jurídica que implica a su vez, la obligación de otros sujetos a no obstaculizar el ejercicio de este derecho.

En este orden de ideas, para Miguel Carbonell, el derecho a la información consiste en el derecho “*que tienen todos los individuos a obtener información, tanto de los particulares como de las autoridades*”⁵⁴, y no sólo esto, pues en palabras de Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, en un sentido amplio de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, este derecho implica una garantía que poseen todas las personas a atraerse información, a informar y a ser informado⁵⁵, finalmente, para Sergio López Ayllón, se trata del derecho a investigar, difundir y recibir información⁵⁶.

Entonces, el derecho a la información contiene tres expectativas: informar, ser informado e investigar. La primera expectativa, consiste en el derecho a transmitir

⁵³ Carbonell, Miguel, “El Derecho de acceso a la información como derecho fundamental” en López- Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006, p. 6.

⁵⁴ Carbonell, Miguel, *op.cit.*, nota 31, p. 591.

⁵⁵ Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM- IJ, 2003, Serie Doctrina Jurídica número 165, p. 16- 17.

⁵⁶ López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. 1984, p. 160.

información a otras personas haciendo ejercicio de la libertad de expresión y/o constituyendo sociedades y empresas informativas⁵⁷; la segunda, se refiere a las facultades de recibir información objetiva, oportuna, completa y con carácter universal, en el caso de información acerca de hechos, debe tratarse de información veraz⁵⁸; y por lo que hace a la tercera expectativa, esta comprende las facultades de acceso a datos personales, archivos, registros, y documentos públicos, así como la libertad de decidir qué medio se lee, se escucha o se contempla.⁵⁹

En este orden de ideas, el derecho a la información implica una facultad consistente en el acceso a archivos y fuentes de información de carácter público que se encuentren en poder de los órganos del estado y sujetos que reciban financiamiento público; en la difusión de ideas, opiniones y noticias a todas las personas y, por último, en la recepción de información completa, objetiva, veraz y oportuna; por otro lado, no debe existir ninguna interferencia en su implementación⁶⁰, finalmente, su ejercicio debe estar garantizado bajo la protección de un órgano establecido por el Estado.

Miguel Carbonell señala que este derecho protege bienes básicos de dos maneras, a) la primera consiste en dotar de contenido, calidad y sustancia a otros derechos fundamentales, y b) la segunda reside en el valor autónomo que tiene la

⁵⁷ Junco Esteban, María Alicia, *op.cit.*, nota 52, p. 70. Para María Alicia Junco, se trata del derecho del ciudadano a la libre difusión de opiniones e informaciones que se encuentran en su poder.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 11- 12. Para María Alicia Junco, la facultad de recibir información consiste en la obtención, recepción y difusión de noticias, éstas se pueden referir a hechos u opiniones. Las noticias deben cumplir con requisitos tales como la veracidad, debe ser completa, objetiva, oportuna y asequible a todos por igual. En el caso de las opiniones, se entiende el derecho a recibir ideologías, juicios de valor o conclusiones que se obtienen de aplicar las ideas a los hechos.

⁵⁹ Villanueva, Ernesto, *op.cit.*, nota 55, p. 18.

⁶⁰ El hecho de señalar que es un derecho que debe ejercerse libre de interferencias, no significa que sea un derecho absoluto. Frente a este derecho se encuentra como límite la vida privada de las personas y la información de carácter reservado.

información como bien jurídico.⁶¹ De esta manera, es posible identificar un doble valor, es decir, un valor instrumental y un valor propio o autónomo.

Respecto al primer valor, podemos decir que es “instrumental” porque a través del ejercicio del derecho a la información- investigar, difundir y recibir información- se dota de contenido a otro derecho fundamental: la libertad de expresión⁶². Esto es así porque de nada serviría tener el derecho a la libre expresión de ideas, opiniones, información sobre hechos, etcétera, sino contamos con un mecanismo que nos permita allegarnos de información para después procesarla y transmitirla.

El valor propio y autónomo de la información, radica en que los ciudadanos informados participan de forma más activa en la vida política del país y toman decisiones basadas en información objetiva y plural. Del mismo modo, todas las personas que aún no tienen el carácter de ciudadanos, se allegan de los elementos necesarios para la formación de una opinión más informada. Por lo tanto, el bien jurídico que se protege es la información misma a la que tenemos derecho de allegarnos.

Por otro lado, el derecho a la información, tiene dos componentes, uno pasivo y uno activo. Carbonell señala que el componente pasivo significa una abstención por parte del Estado. Esto significa que el Estado no debe obstaculizar los actos de los particulares que tengan por objeto la búsqueda o difusión de información. Para Ignacio Villaverde, citado por Miguel Carbonell, este deber de abstención por parte del Estado, se viola cuando se condiciona el acceso a cierta información, o bien, el medio a través del cual se puede tener acceso a ella, aun cuando no se haya especificado dicha condición en una norma legal.⁶³ De esta forma, cuando el Estado interfiere en la investigación, difusión o recepción de información sin

⁶¹ Carbonell, Miguel, *op.cit.*, nota 53, pp. 6- 7.

⁶² López-Ayllón, Sergio, *Democracia y acceso a la información*, México, TEPJF, 2007, Colección de cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, N° 9, p. 23.

⁶³ Carbonell, Miguel, *op.cit.*, nota 31, p. 592.

justificación alguna, aduciendo que es por protección datos personales, o se aduzca que se trata de información confidencial o reservada y no funde y motive debidamente esta circunstancia, viola el deber de abstención.

En cambio, el componente activo consiste en que el Estado debe, entre otras cuestiones, promover “*el acceso libre e igual a la información, remover los obstáculos que se interpongan en este acceso y facilitar la participación de los individuos en el ámbito de lo público a través de su adecuada información*”⁶⁴ es decir, el componente activo se traduce en una obligación de “hacer” que consiste en promover el ejercicio del derecho en circunstancias de igualdad y libertad, y en el caso de que existiera algún obstáculo que dificulte el ejercicio en estas condiciones, el estado está obligado a eliminarlos, con el objetivo de permitir la participación de los ciudadanos en las “reglas del juego” de la democracia.

Para Owen Fiss, si bien es cierto el Estado puede representar una amenaza frente a las libertades más fundamentales, también puede llegar a desempeñar un papel importante de protección⁶⁵, razón por la cual podemos referirnos a un doble componente del derecho a la información que se traduce en un doble mandato para el Estado, y en este sentido, se explica que por un lado el Estado tenga el mandato de “no hacer”, es decir, abstenerse de interferir en el ejercicio de cualquiera de las tres manifestaciones del derecho a la información- investigar, difundir y recibir, lo que implica que los órganos de gobierno así como demás sujetos obligados, se abstengan de solicitar requisitos, establecer condiciones de difusión o recepción de información que estén fuera de la ley. Y por otro lado, se explica por qué el Estado puede y debe tener una obligación “de hacer”, que consiste en vigilar y garantizar que los sujetos obligados del derecho a la información proporcionen a todas las personas la información que sea solicitada, que de forma igualitaria todos tengan la posibilidad de difundir información y finalmente, que todas las personas reciban información por algún medio y que

⁶⁴ *Ibidem*, p. 593.

⁶⁵ Owen, Fiss, *La ironía de la libertad de expresión*, España, editorial gedisa, 1999, pp. 11-12.

ésta cumpla con los cánones de veracidad, objetividad, oportunidad y que sea completa. En este sentido, si existe algún obstáculo para ejercer plenamente el derecho a la información, el Estado está obligado a eliminarlo.

Por otro lado, el valor que tiene el derecho a la información, y la importancia que tiene para el funcionamiento de la democracia, hace necesario que se regule como derecho fundamental. Y esto implica como señala Robert Alexy “que se encuentre previsto en la Constitución o en los tratados internacionales que tipifican un derecho internacional”.⁶⁶ Por otro lado, también significa que el derecho fundamental como lo define Luigi Ferrajoli, sea “un derecho subjetivo que corresponda universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar”, y aclara el autor que derecho subjetivo es “cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica, mientras que por status debemos entender *“la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”*.⁶⁷

El derecho a la información, es un derecho fundamental en tanto se encuentra establecido en la Constitución y/o en Tratados Internacionales, asimismo, representa para su titular una expectativa positiva, que consiste en recibir, investigar o transmitir información, y/o una expectativa negativa, porque el estado está obligado a garantizar el ejercicio de este derecho libre de interferencias.

⁶⁶ Carbonell, Miguel, *op.cit.*, nota 53, p. 5.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 6. Existen diferentes definiciones de “derechos fundamentales”; sin embargo, Miguel Carbonell considera que la definición propuesta por Luigi Ferrajoli es una de las mejores en virtud de que es aplicable a cualquier ordenamiento jurídico positivo.

3. Derecho de acceso a la información pública gubernamental

El derecho a la información tiene varias vertientes o modalidades como ya fue señalado anteriormente, y una de ellas es la que se refiere al acceso a la información. Este derecho, señala Trejo Delarbre, es apenas una parte del derecho a la información,⁶⁸ y lo ubicamos dentro de la facultad de investigar.

En este sentido, para Miguel Carbonell el derecho de acceso a la información pública es “...*el derecho de conocer la información de carácter público que se genera o que está en posesión de los órganos del poder público o de los sujetos que utilizan o se benefician con recursos provenientes del Estado*”.⁶⁹

Ahora bien, el derecho de acceso a la información tiene dos manifestaciones. La primera se refiere a aquellos casos en los que los datos a los que se quiere tener acceso afectan de manera directa al sujeto que solicita la información y la segunda consiste en tener acceso a la información aún cuando no afecta de forma directa la esfera jurídica de una persona.⁷⁰

Pero, ¿quiénes son los sujetos que están obligados a proporcionar información? Al respecto, Miguel Carbonell señala dos posibilidades: a) que la obligación de proporcionar información corra a cargo exclusivamente de los órganos públicos entendidos en sentido restringido (es decir, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial más los órganos constitucionales autónomos, que en el caso de México son el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Tribunales Agrarios, Banco de México, Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos); o bien, b) considerando una perspectiva más amplia, la

⁶⁸ Delarbre Trejo, Raúl, “Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial”, en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 89- 114.

⁶⁹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 31, p.597.

⁷⁰ *Idem.*

obligación corra también a cargo de personas físicas o jurídicas que, sin ser propiamente órganos del Estado como los mencionados, desempeñan funciones públicas o funciones de interés público.⁷¹

De esta forma Carbonell, expone dos posturas acerca de los sujetos obligados del derecho a la información, la primera es restringida y la segunda expande el número de sujetos obligados frente a este derecho. La adopción de la segunda postura, permite incluir dentro del régimen de sujetos obligados a los partidos políticos toda vez que, aún cuando no son órganos públicos, llevan a cabo funciones que interesan a la colectividad y reciben para su funcionamiento recursos públicos además del privado. A pesar de que la segunda postura es más amplia, es común que las legislaciones se inclinen por la primera, y que estos entes aparezcan como sujetos indirectamente obligados por el derecho de acceso a la información pública.

El ejercicio de este derecho no es ilimitado, es decir, sólo se puede tener acceso a aquella información de naturaleza pública que no sea reservada. Asimismo, no se puede tener acceso a información confidencial. Entre esta última, se encuentran los datos personales que requieren del consentimiento de su titular para ser difundidos.⁷²

⁷¹ *Ibidem*, p. 602.

⁷² El derecho de acceso a datos personales es regulado en otros países como “*Habeas Data*” y consiste en que el particular cuyos datos personales se encuentren contenidos en una base de datos, puedan tener acceso a ellos para efecto de modificarlos, rectificarlos o actualizarlos. Ver algunas consideraciones sobre el tema en López- Ayllón, Sergio, “La reforma y sus efectos legislativos ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?” en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008 y Cienfuegos Salgado, David y Macías Vázquez, María Carmen (coord.), *Estudios en homenaje a Marica Muñoz de Alba Medrano, Estudios de derecho público y política*, México, UNAM- IJ, 2006. En México, la protección de datos personales, es un derecho fundamental previsto desde la norma constitucional. Comprende el

En síntesis, el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental si cumple con los requisitos que ya fueron señalados para el caso del derecho a la información, tales como estar contenido en el texto constitucional o un tratado internacional; los sujetos obligados comprenden a los órganos del estado; así como demás sujetos que reciban o se beneficien de recursos públicos⁷³, y por lo que toca a los titulares de este derecho, debe precisarse que al no tratarse de un derecho de carácter político, su ejercicio no debe vincularse al status de “ciudadano”⁷⁴; esto significa que todas las personas tienen derecho a ejercerlo.

4. Principio de transparencia

El derecho de acceso a la información pública guarda una estrecha relación con el principio de transparencia, sin embargo debemos aclarar que no son lo mismo. En este tenor, Alfonso Hernández Valdez apunta que transparencia significa “apertura cívica”; los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen.⁷⁵ Es decir, la transparencia es un principio que obliga al gobierno y personas

derecho de acceso, rectificación, cancelación y rectificación de los datos personales que obran en poder del Estado y recientemente, también en posesión de particulares.

⁷³ Acerca de los sujetos obligados, existe una discusión en torno a la obligación que deben tener frente a este derecho las personas privadas que desarrollan funciones públicas o ejercen por delegación o mandato legal funciones de autoridad, sin constituirse propiamente como entidades públicas. Cfr. Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (coord.); *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM- IJJ- IFAI, 2007, Serie Estudios Jurídicos, número 121, p. 27.

⁷⁴ López- Ayllón, Sergio, “Los sujetos del derecho de acceso a la información”, en Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (coord.); *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM- IJJ- IFAI, 2007, Serie Estudios Jurídicos número 121, p. 26.

⁷⁵ Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006, Cuadernos de transparencia, N° 10, p. 28.

privadas que reciban financiamiento público, a publicar un mínimo de información y mantenerla actualizada sin que medie solicitud alguna por parte de algún ciudadano.

Por lo tanto, transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones a diferencia del derecho de acceso a la información pública, que es un derecho que consiste en “... *analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del estado*”.⁷⁶

Entonces, la relación existente entre el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información consiste en que si se necesita información que no se encuentra disponible en los portales de transparencia o que no es suficiente, las personas pueden ejercer el derecho de acceso a la información pública, hacer una solicitud de información y finalmente allegarse de la información deseada.

Sin embargo, entender a la transparencia sólo como un principio reduce su importancia y sus efectos, en palabras de Mauricio Merino, “*la transparencia no se agota en el derecho de acceso a la información*”, es decir, no sólo puede ser entendida como un principio cuya utilidad consiste en la entrega de información que produce el gobierno o la que solicita una persona, sino que el hecho de poner a la luz pública el funcionamiento y los actos del gobierno, debe estar encaminado a ser una política pública cuyo fin, en este caso, no es solucionar un problema público, sino regular la actuación de los propios gobiernos para perfeccionar la gestión pública.⁷⁷

⁷⁶ *Ibidem.*, p.11.

⁷⁷ Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho” en López- Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006, pp.146-147.

5. Rendición de cuentas

En algunas ocasiones el término rendición de cuentas, es empelado como un sinónimo del derecho de acceso a la información pública o incluso con el principio de transparencia. Sin embargo, esto no es correcto.

Schedler señala que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, y por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.⁷⁸ Al respecto podemos resaltar dos cosas importantes. Primero, los funcionarios públicos deben responder por las decisiones y actos efectuados durante su gestión, y segundo, los ciudadanos deben contar con un instrumento para sancionar las gestiones que no se apeguen a las facultades y funciones otorgadas por la ley correspondiente.

Visto lo anterior, podemos decir que el derecho de acceso a la información pública permite a toda persona el acceso a información no sólo del funcionario y gestión actual, sino a archivos, documentos y datos de diferentes épocas. El principio de transparencia, también pone a la luz la gestión de los funcionarios públicos y entes particulares, en todo momento, no sólo cuando éstos deben rendir cuentas a la ciudadanía. Y finalmente, la rendición de cuentas, contribuye a la evaluación de la gestión pública y permite la aplicación de una sanción en caso de violar la ley.

Miguel Ángel Valverde señala que *“el gobierno debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público, y debe rendir cuentas para explicar y justificar sus acciones”*.

⁷⁸ Schedler, Andreas *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 4º edición, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007, Cuadernos de Transparencia N° 3, p. 12.

La rendición de cuentas, se sirve entonces de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública, para inhibir conductas que atenten contra el interés público, y que en el momento de rendir cuentas a la sociedad, debido al control del poder, haya que aplicar menos sanciones.

CAPÍTULO II

PARTIDOS POLÍTICOS Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

El derecho a la información en México ha tenido una evolución accidentada, con aciertos y desaciertos, con limitaciones y en otros casos con innovaciones dentro del mundo jurídico.

A nivel internacional el derecho a la información fue reconocido como un derecho del hombre por primera vez en 1948 en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que a la letra dispone “*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*”.⁷⁹

Asimismo, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13, se estableció la libertad de pensamiento y de expresión para todas las personas, la cuál 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.⁸⁰

A pesar de que por esta vía México ya había reconocido el derecho a la información como un derecho fundamental⁸¹ al suscribirse a los instrumentos

⁷⁹ *Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948*, <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>.

⁸⁰ Suscrita por México el 22 de noviembre de 1969, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>.

⁸¹ La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la Convención Americana de Derechos Humanos, El Pacto de Derechos Civiles y Políticos, son instrumentos de carácter internacional adoptados por el Estado Mexicano, que de acuerdo a la interpretación del artículo 133 de la Constitución mexicana, junto con las leyes federales, forman parte de la “Ley Suprema de la Nación”. Al respecto, *cfr* SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN.

internacionales referidos, no fue sino hasta 1977 cuando este derecho se incorporó en el artículo 6° de la constitución mexicana con la frase “*el derecho a la información será garantizado por el estado*”.

A partir de esta reforma, poco a poco, en México comienzan a desenvolverse debates e interpretaciones tanto judiciales como doctrinales para definir el alcance de este nuevo derecho fundamental.

El capítulo que a continuación se presenta está dividido en dos apartados. El primer apartado denominado “Antecedentes del derecho de acceso a la información en México” parte del análisis de la reforma constitucional de 1977, del estudio de algunos de los criterios judiciales más sobresalientes en esta materia y de la revisión de aspectos relevantes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de noviembre de 2002.

El segundo apartado, se denomina “Derecho de acceso a la información en la constitución mexicana”. En este se analizan los alcances de la reforma constitucional del 20 de julio de 2007, en la cual se elevó a rango constitucional “el derecho de acceso a la información” y se establecieron criterios mínimos con la finalidad de uniformar su regulación en todo el país.

En seguida, se analiza la reforma constitucional y legal del 13 de noviembre de 2007, la cual implicó adiciones y modificaciones al artículo 41 constitucional; así

INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. P.VII/2007, p. 6.* Y TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. P.IX/2007, p. 6.*

como la abrogación⁸² del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

Con esta reforma, se incluyó un capítulo específico en materia de obligaciones de transparencia de los partidos políticos en el código electoral, lo que a su vez tuvo como consecuencia la adecuación del Reglamento de Transparencia del Instituto Federal Electoral a las nuevas exigencias de transparencia y derecho de acceso a la información pública, especialmente en materia de partidos políticos, tema que será estudiado en el siguiente capítulo.

Vistas estas etapas y precisado el tratamiento que se dio a los partidos políticos en el transcurso de la evolución del derecho a la información en México en su vertiente de acceso a la información pública, estaremos en posibilidad de responder la siguiente interrogante: ¿La regulación existente en materia de derecho a la información, garantiza el acceso a toda la información de interés público que poseen los partidos políticos?

⁸² El artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 14 de enero de 2008, ordena la abrogación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, así como sus reformas y adiciones. Al respecto, cabe señalar que aunque se señala que el código electoral fue abrogado, esto no es así, toda vez que la mayoría de sus disposiciones siguen siendo vigentes, cambiando únicamente la numeración y ubicación dentro del texto legal. En este sentido, lo que debió señalarse, es la derogación de diversas disposiciones y no así su abrogación.

I. ANTECEDENTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

1. Reforma constitucional de 1977 y el derecho a la información

En 1977, durante la presidencia de José López Portillo, comenzó a discutirse “la reforma política”, que tenía entre otros propósitos, principalmente el de revitalizar el sistema de partidos. El 6 de octubre de 1977, el titular del Ejecutivo Federal, presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus numerales 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74 76, 93, 97 y 115.

Durante el proceso legislativo⁸³ a través del cuál se estudió y discutió la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Mexicana presentada el 6 de octubre de 1977, se expresaron diferentes argumentos en torno al alcance del derecho a la información.

En este orden de ideas, en la exposición de motivos de la Iniciativa en comento se señaló que una forma efectiva de dar mayor vigencia al derecho a la información, era a través del establecimiento del acceso permanente de los partidos políticos a la radio y televisión, toda vez que les permitiría difundir con amplitud sus principios, tesis, programas, análisis y opiniones acerca de los problemas de la sociedad. De lo anterior, se desprende que sólo se estaba buscando garantizar una de las vertientes del derecho a la información: el derecho a difundir información.

⁸³ El proceso legislativo puede ser consultado en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/RecJur>, en la sección de Recursos Jurídicos, Legislación, registro 104.

Permitir a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación, fue el mismo argumento que se sostuvo en la Cámara de Diputados durante la etapa de Discusión de la iniciativa de reforma ya citada, toda vez que se señaló que el derecho a la información beneficiaría a los partidos políticos al contar con los elementos mínimos de participación en las campañas electorales como consecuencia de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación. Otro aspecto importante que debe señalarse es que, durante esta etapa legislativa se reflexionó acerca de la distinción que existe entre la libertad de expresión y el derecho a la información.

La libertad de expresión se dijo- es un derecho individual, público y subjetivo, en cambio el derecho a la información es un derecho público cuyo titular es toda la sociedad- y agregaron, -la libertad individual de expresión se establece y se esgrime frente al Estado para hacer posible la disidencia, el derecho a la información se exige a través del Estado para hacer posible la democracia-.

Es decir, tanto el derecho a la libertad de expresión como el derecho a la información eran considerados como derecho público, y en este sentido, debemos entender por un lado, que se circunscribían a los ciudadanos, y por otro lado, que el Estado se encontraba obligado a garantizar cada uno de estos derechos. Asimismo, señalaron algunas diferencias entre la libertad de expresión y el derecho a la información, la primera relacionada con la forma de garantizarlos. Por un lado frente a la libertad de expresión, el Estado debía abstenerse de cualquier acción que pudiera lesionar este derecho, y por otro lado, frente al derecho a la información, el Estado estaba obligado a otorgar la prerrogativa de acceso los medios de comunicación a los partidos políticos. La segunda diferencia que podemos observar se refiere al titular de estos derechos, en la Cámara de diputados se señaló que el titular de la libertad de expresión es cada individuo, en cambio, el titular del derecho a la información era considerado como “la sociedad”, la cual ejercería el derecho a la información a través de los partidos políticos.

Como puede advertirse, hasta este momento del proceso legislativo se señaló como único titular del derecho a la información a la sociedad, quién ejercería el derecho a la información por medio de los partidos políticos. También se identificó como único sujeto obligado al estado, en el entendido de que debía otorgar prerrogativas a los partidos políticos para hacer posible la transmisión de sus ideas políticas a través de los medios de comunicación.

Por lo tanto, podemos decir que durante la discusión del proyecto de reforma constitucional de 1977 en el seno de la Cámara de Diputados, el derecho a la información fue entendido como un derecho público que el estado estaba obligado a garantizar, permitiendo el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación con el fin de dar a conocer su ideología y propuestas políticas.

Cuando tocó el turno a la Cámara de Senadores para discutir, entre otros asuntos, la iniciativa de reforma al artículo 6º constitucional, se expresaron argumentos que redujeron aún más el campo de aplicación del derecho a la información, por ejemplo, se señaló que los particulares no podían ser sujetos obligados del derecho a la información.

También se expresaron algunas reflexiones en torno a los límites del derecho a la información, señalando entre otros, el ataque a la moral, los derechos de tercero, la provocación de algún delito o la perturbación del orden público, sin embargo, no se aclaró ni precisó si dichos límites debían ser observados por los partidos políticos al momento de hacer uso de su prerrogativa consistente en difundir información a través de los medios de comunicación.

A manera de síntesis, podemos señalar que en el proceso legislativo de la reforma política de 1977 se tenían las siguientes consideraciones respecto del derecho a la información:

-En las discusiones vertidas en ambas cámaras del Congreso de la Unión, sólo se pronunciaron por una de las tres modalidades del derecho a la información. Al respecto, no debemos olvidar que el derecho a la información comprende tres manifestaciones.

- El Derecho a la información fue considerado como un derecho público, cuyo titular era la sociedad. Sin embargo, en la constitución fue incluido dentro del capítulo de “garantías individuales”.

-Como sujeto obligado únicamente se mencionó al Estado y se negó que en algún momento pudiera serlo un particular. Lo anterior encuentra lógica en el hecho de que los alcances del derecho a la información sólo implicaban la obligación de garantizar a los partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación.⁸⁴

Lo anterior hace manifiesto que el único objetivo de haber incorporado al texto constitucional el derecho a la información mediante la reforma constitucional de 1977, era crear un marco de prerrogativas y derechos (más que de obligaciones) para que en consonancia con el artículo 41 también modificado en esa reforma, fuera posible el cumplimiento de las nuevas funciones adquiridas por los partidos políticos derivado del reconocimiento constitucional.

Finalmente, el 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformó, entre otros, el artículo 6º constitucional, por el cuál se adicionó la frase “...*el derecho a la información será garantizado por el estado*”, asimismo, se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público dentro del texto del artículo 41 del mismo ordenamiento.

⁸⁴ Sobre la concepción del derecho a la información durante el proceso legislativo de la “Reforma Política”, cfr. Trejo Delarbre, Raúl, “Treinta años de regateos. El Derecho a la información desde su discusión inicial”, en Salazar Ugarte, Pedro (Coord.), *El Derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, UNAM- IFAI, 2008.

Para Miguel Carbonell, esta adición hizo del “derecho a la información” un derecho de contenido indeterminado, aunque no indeterminable.⁸⁵ Es decir, la frase adicionada al artículo sexto constitucional, no definía el derecho a la información, cuál era el bien jurídico protegido, quiénes eran los titulares y quienes los sujetos obligados por este derecho y menos, la forma en que se podía hacer exigible su cumplimiento. No obstante, esta omisión no hacía imposible determinar el alcance de este derecho a través de la legislación secundaria y la interpretación judicial. Lo anterior, fue sostenido en la Cámara de Diputados por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales al señalar que, la característica esencial de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible; y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva”.⁸⁶

En ese sentido, resulta interesante prestar atención a la reflexión que hace Pedro Salazar acerca del papel relevante que tienen los jueces constitucionales en las democracias constitucionales, pues señala que dado que la constitucionalización de derechos fundamentales suele ser mediante normas de principios que son susceptibles de interpretación -a través de ejercicios de argumentación- corresponde a los jueces, definir el alcance y significado de esos principios⁸⁷. No obstante lo anterior, durante la etapa de 1977 a 2000, no se emitió regulación secundaria alguna respecto del alcance del derecho a la información.

⁸⁵ Carbonell, Miguel, *op.cit.*, nota 31, p. 604.

⁸⁶ Proceso legislativo, Dictamen origen, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, [14 de abril de 2008]. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

⁸⁷ Salazar Ugarte, Pedro y Vázquez Sánchez, Paula, “La reforma al artículo 6o de la Constitución Mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo”, en Salazar Ugarte, Pedro (coord.) *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p.51.

Derivado de la falta de legislación secundaria que regulara el ejercicio del derecho a la información, y ante la promoción de amparos y recursos de revisión⁸⁸ que demandaban el respeto de este derecho fundamental, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió jurisprudencias y tesis relevantes, como las siguientes:

Tesis de la segunda Sala emitida en 1992.

“INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada ‘Reforma Política’, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera

regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se

⁸⁸ Algunos de estos recursos fueron amparos relacionados con el otorgamiento de concesiones de radio y televisión, o el promovido en 1983 por Ignacio Burgoa contra el silencio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante la solicitud del monto de la deuda externa, entre otros. Cfr. López-Ayllón, Sergio, *Democracia y acceso a la información*, México, TEPJF, 2007, Colección de cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, N° 9, pp. 34-47.

señale legalmente. *Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. X, 15 de abril de 1985, p. 44*”

La resolución de la Suprema Corte se basó en los argumentos presentados durante el proceso legislativo de la reforma de 1977. Razón por la cual, la tesis que se comenta no aportó ningún lineamiento para el ejercicio del derecho a la información.

En la tesis transcrita, se ven reflejados los tres argumentos principales expuestos por los legisladores, que son los siguientes:

- El derecho a la información es una garantía social que consiste en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación para difundir sus opiniones.
- Se delega a la legislación secundaria la definición y precisión del derecho a la información.
- Los gobernados no son titulares del derecho a la información.

En relación con el primer argumento, la calificación conferida al derecho a la información como garantía social fue equivocada, pues como señala López Ayllón, las garantías sociales protegen clases débiles, y los partidos políticos no corresponden a ese tipo de clase y, segundo, si este derecho fue incorporado en el título de garantías individuales, no es posible interpretarlo como garantía social.

89

⁸⁹ Sobre este término, es importante señalar que desde un punto de vista teórico, garantía individual y derecho fundamental no son sinónimos, toda vez que la primera de las expresiones se refiere al mecanismo de protección para exigir el cumplimiento de un derecho fundamental y por su parte un derecho fundamental es el bien jurídico que se busca proteger en sí, sin embargo, en la legislación mexicana estos términos han sido utilizados para referirse al mismo objeto: los derechos fundamentales. Para leer más sobre esta diferencia véase: Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM- PORRÚA- CNDH, 2006.

Por lo que toca al segundo argumento, recordemos que para la correcta interpretación de un derecho fundamental es importante que en el texto constitucional se establezcan los lineamientos mínimos que permitan el ejercicio de los derechos subjetivos y su respectivo mecanismo de protección y garantía. Asimismo, permitirá que sucesivas reglamentaciones amplíen el alcance de la norma, y no así, limiten su ejercicio debido a la ambigüedad en su redacción.

Finalmente, acerca de la titularidad del derecho a la información, como señala López-Ayllón, es absurdo que el ejercicio de las garantías individuales se supedite a actos legislativos,⁹⁰ toda vez que en la interpretación que hizo la Suprema Corte, se adujo que no se trataba de una garantía individual porque no había legislación secundaria que así lo estipulara. Sobre este argumento, en un debate en torno al tema del derecho a la información, celebrado en sesión privada del Pleno de la Suprema Corte celebrada el 22 de febrero del 2000, el ministro Góngora Pimentel, expuso a su vez un argumento del ex ministro Guillermo Guzmán Orozco, que señala lo siguiente *“Es vicio constitucional, muy nuestro, pensar que los derechos constitucionales no existen mientras no se reglamentan, en virtud de que esta sería una manera en que el legislador secundario derogase de facto los derechos constitucionales mediante el simple expediente de no reglamentarlos. Curiosamente en otros tiempos, la Suprema Corte pudo precisar, poco a poco, jurisprudencialmente, los alcances de la garantía de audiencia, sin ley reglamentaria al respecto, con aquél sano criterio constitucional, ahora debería la jurisprudencia empezar a precisar los alcances de los gobernados para obtener información”*.⁹¹

Posteriormente, en 1996, la Suprema Corte cambió de criterio y amplió la interpretación del derecho a la información al considerarlo como una garantía

⁹⁰ López-Ayllón, Sergio, *op-cit.*, nota 62, pp. 36- 37.

⁹¹ *El derecho a la Información*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000. 1. Suprema Corte de Justicia – Pleno – Debates. p. 10.

individual y no como un derecho social. En este sentido, la tesis señala lo siguiente:

“GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL. El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que `el derecho a la información será garantizado por el Estado´. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados. Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno, tomo III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/96, p. 513.*”

En esta interpretación citada, se amplió el alcance del derecho a la información. Se le vinculó con el respeto de la verdad, y se estableció la prohibición por parte de las autoridades públicas de entregar a la comunidad información manipulada, incompleta o condicionada a intereses de grupos o personas. En caso de que las autoridades incurrieran en dicha conducta, estarían en el supuesto de violación de

garantías individuales. Y lo más importante es que se reconoció que el derecho a la información podía entenderse como una garantía individual.

En la siguiente tesis emitida en el 2000, se establecieron los límites del derecho a la información:

“DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS.⁹²”

En la tesis emitida en abril del mismo año, de rubro “DERECHO A LA INFORMACIÓN. EL ARTÍCULO 112, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, NO LO VIOLA POR LIMITAR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS Y CONSTANCIAS DE ARCHIVO, ASÍ COMO DE ACUERDOS ASENTADOS EN LOS LIBROS DE ACTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS, SÓLO A LAS PERSONAS QUE TENGAN INTERÉS LEGÍTIMO Y SIEMPRE QUE NO SE PERJUDIQUE EL INTERÉS PÚBLICO”⁹³, la Suprema Corte acotó nuevamente el alcance del derecho a la información, porque señaló que el artículo 112, fracción VII de la Ley Orgánica Municipal del estado de Guanajuato, no violaba el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que las limitaciones contenidas en dicho precepto (acreditar interés legítimo) se justificaban por la naturaleza de la información solicitada, que por derivar de entes públicos, “*no es dable difundir... de manera masiva y sin discriminación alguna, ya que ello atentaría, en algunos casos, en contra de intereses públicos y privados*”. Sobre esta interpretación, Miguel Carbonell señaló que, si para la Corte la información a la que no se puede tener acceso es la que deriva de los órganos públicos, entonces ¿A qué información se refiere el artículo 6° constitucional? ¿A

⁹² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno, tomo XI, abril de 2000, t. P. LXI/2000, p. 74.

⁹³ Ibidem, p. 71.

la privada? En relación con la afectación de intereses públicos o privados, Carbonell argumenta que los derechos fundamentales no están sujetos a ninguna clase de interés, salvo que así lo establezca la constitución o se haga en protección de otro derecho fundamental.⁹⁴ Por lo anterior, no es correcto establecer límites que no encuentren sustento en el texto constitucional.

Por último, la siguiente tesis aislada del 2000, refleja un panorama sintetizado del tratamiento y el sentido que se fue otorgando a través de interpretaciones judiciales al derecho a la información, a partir de 1977 año en que fue elevado a rango constitucional, al 2000, fecha en que aún no existía la regulación secundaria que teóricamente sería la que definiría de forma precisa este derecho.

“DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de

⁹⁴ Carbonell, Miguel, *op.cit.*, nota 31, p. 615.

1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno, tomo XI, abril de 2000, tesis P. XLV/2000, p. 72.*”

Del conjunto de tesis pronunciadas por la Suprema Corte durante este período, se puede resumir que en un inicio (1977) el derecho a la información fue interpretado en el mismo sentido que se observa en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1977. Es decir, como una garantía social de los partidos políticos para tener acceso a los medios de comunicación.

En 1996, mediante la tesis aislada LXXXIX/96 de la Corte, se reconoció el carácter individual del derecho a la información y se estableció la obligación de las autoridades públicas a proporcionar información veraz a la “comunidad”.

En el 2000, en la tesis LX/2000 del Pleno de la Corte, se establecieron los límites a los que está sujeto el derecho a la información: seguridad nacional, interés social y protección de la persona. Sin embargo, en la tesis LXI/2000, la Corte agregó un límite: en caso de tratarse de información cuya naturaleza sea pública, el solicitante debe acreditar su interés legítimo, y la información le será proporcionada solo si no causa algún perjuicio a intereses públicos o privados. Tesis que, como ya mencionamos, representó un criterio contrario a la propia naturaleza del derecho a la información.

A pesar de las diferentes tesis que pretendieron trazar el alcance del derecho a la información, los lineamientos para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la información no eran precisos, lo que originó falta de certeza jurídica respecto de la forma de ejercer y exigir el respeto de este derecho fundamental, lo que a su vez tuvo como consecuencia el nulo ejercicio de este derecho.

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

A raíz del reconocimiento constitucional en 1977 del derecho a la información, surgieron diversos proyectos de leyes reglamentarias del artículo 6° constitucional. Una parte de los proyectos se enfocaba a la regulación de los medios de comunicación y la otra a la regulación del acceso a la información gubernamental.

En 1981, Luis Javier Solana dirigió el Proyecto de ley reglamentaria del artículo 6° constitucional elaborado por la Coordinación Social de la Presidencia de la República. Incluía un capítulo de acceso a la información pública, en el que se establecía que el estado debía garantizar el acceso libre y oportuno a la información que derivaba de la acción del gobierno, por ser de carácter público e interés social. Asimismo, señalaba como sujetos obligados a los funcionarios públicos, y establecía como límite del derecho a la información aquella que fuera calificada como reservada.⁹⁵

El 22 de abril de 1997, el Congreso de la Unión presentó la iniciativa de “Ley Federal de Comunicación Social”. Esta iniciativa es interesante porque ampliaba la titularidad del derecho de acceso a la información a cualquier persona, establecía límites del derecho a la información en caso de que se tratara de datos o registros clasificados como secretos, reservados o nominativos y establecía el procedimiento para tener acceso a la información y en caso de que hubiera una controversia sobre el carácter reservado, secreto o nominativo de la información, preveía un recurso ante la Comisión Nacional de Comunicación Social.⁹⁶

⁹⁵ López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 62, p. 54. Este proyecto de Ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, si bien, suscitó diversas discusiones, nunca se presentó formalmente como iniciativa de ley, para más consideraciones sobre este asunto véase Carpizo, Jorge, “Constitución e información”, en Valadés, Diego y Hernández, Antonio María (coord.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, IIJ, 2003, Serie Doctrina Jurídica, Núm., 146.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 55.

En este orden de ideas, aunque los proyectos de ley incluían disposiciones de acceso a la información, ninguno de ellos, comprendía el verdadero alcance del derecho a la información, aunado a que las condiciones políticas del país en el que existía un partido hegemónico, no permitían la creación de una ley reglamentaria que favoreciera el ejercicio del derecho a la información y transparentara el ejercicio del poder.

Por lo anterior, podemos decir que desde el año de 1977, fecha en que se incorporó el derecho a la información a la constitución, hasta 2002, año en que por fin se creó la ley reglamentaria del artículo 6° constitucional y que vendría a subsanar la omisión legislativa de la última frase del artículo 6° constitucional, no existieron los lineamientos necesarios para poder hacer efectivo el derecho a la información en una de sus modalidades más importantes: el derecho de acceso a la información.

En este orden de ideas, es hasta el 2002, que la alternancia en el poder⁹⁷ y la movilización de la opinión pública, favorecieron la regulación secundaria del derecho a la información. A continuación se expondrán de forma breve, por no ser nuestro objeto principal de estudio, los hechos que hicieron posible la creación de la ley secundaria actual.

A. Antecedentes

El tema relativo a la creación de una ley de acceso a la información que obligara a los poderes públicos a poner a disposición de las personas la información contenida en los documentos generados y administrados por los poderes

⁹⁷ Escobedo, Juan Francisco, “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en López- Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006, p. 65.

públicos⁹⁸, fue puesto nuevamente en la agenda pública y política, con los trabajos de gestión y proyecto de ley presentado por el así llamado “Grupo Oaxaca”.⁹⁹

Para Francisco Escobedo, la gestión del Grupo Oaxaca que incidió definitivamente en la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se puede dividir en cuatro etapas.¹⁰⁰

En la primera etapa, los asistentes del “Seminario Nacional de Derecho a la Información y Reforma Democrática” en el Estado de Oaxaca, coincidieron en la necesidad de regular principalmente 4 temas que estaban comprendidos por el derecho a la información y exigir la creación de sus respectivas leyes reglamentarias, sin embargo, las acciones del Grupo Oaxaca se concentraron en la creación de una ley que regulara el derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública gubernamental, dejando fuera de la discusión, el tema relativo al derecho de réplica, transparencia publicitaria y medios públicos.

⁹⁸ Ibidem, p.66.

⁹⁹ Escobedo, Juan Francisco, *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, México, IJ- UNAM, julio- diciembre 2003, Derecho Comparado de la Información, Número 2, p. 72. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/2/art/art3.htm#P6>. El Grupo Oaxaca fue producto de la realización del Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática” celebrado el 23 y 24 de mayo de 2001 en la Ciudad de Oaxaca. La periodista Ginger Thompson, corresponsal del New York Times, fue la primera en denominarlo como Grupo Oaxaca por ser esta ciudad la sede del seminario citado. Cabe señalar que la realización del seminario, en un principio no tenía por objeto formular un proyecto de ley, sino que se trataba únicamente de una actividad académica.

¹⁰⁰ Para leer más acerca de las 4 etapas en que se divide el trabajo del Grupo Oaxaca, véase Escobedo, Juan Francisco, *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, México, IJ- UNAM, julio- diciembre 2003, Derecho Comparado de la Información, Número 2, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/2/art/art3.htm#P6>

En este sentido, el 26 de mayo de 2001, el Grupo Oaxaca publicó “la Declaración de Oaxaca” en la que entre otras cosas, dio a conocer el propósito de promover la creación de una ley que permitiera el acceso a la información gubernamental.

El inicio de la segunda etapa se identifica con las acciones del Grupo Oaxaca para exigir al gobierno de Vicente Fox, el cumplimiento de las propuestas hechas durante su campaña, entre las que se encontraba, la formulación de una ley reglamentaria del artículo 6º constitucional, sin embargo, por parte del gobierno no hubo respuesta alguna, razón por la cuál, el Grupo Oaxaca decidió formular su propio proyecto de ley de acceso a la información pública.

De pronto, por un reportaje de la Revista Proceso, el país se enteró que desde la Secretaría de la Contraloría de la Federación se trabajaba la formulación de un proyecto de ley restrictivo que no desarrollaba adecuadamente el alcance del derecho a la información¹⁰¹. Ante esta situación, el Grupo Oaxaca publicó a través de los periódicos Reforma y El Universal el “Decálogo del Derecho a la Información”, en el que señaló los diez principios básicos¹⁰² que debería contener una ley moderna que regulara el derecho a la información.

Esta acción tuvo dos objetivos, por una parte querían dar a conocer a todas personas los requisitos mínimos que debería contener una ley que regulara el acceso a la información pública gubernamental, para que el proyecto que formulaba el gobierno fuera objeto de un análisis crítico y no fuera aceptado fácilmente, y por otro lado, el Comité Técnico que formulaba el proyecto de ley del Grupo Oaxaca, necesitaba ganar tiempo para concluirlo.

¹⁰¹ Escobedo, Juan Francisco, *op.cit.*, nota 19, p.67.

¹⁰² Los 10 principios son los siguientes: Derecho humano universal, la información pública le pertenece a las personas, máxima apertura de los poderes del Estado, obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado, procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos, mínimas excepciones a la norma, organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias, tras la pista del dinero, consistencia jurídica, y promoción del federalismo.

Una vez concluidos los trabajos del Comité Técnico, el Grupo Oaxaca se vio ante el conflicto de que el artículo 71 constitucional¹⁰³ no contempla las iniciativas ciudadanas, para la creación de leyes. Sin embargo, producto de diversas reuniones entre los integrantes del Comité Técnico y algunos líderes de las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática así como con los coordinadores parlamentarios, finalmente, el 6 de diciembre de 2001 fue presentada formalmente la iniciativa de ley del grupo Oaxaca ante el Pleno de la Cámara de Diputados. Estas gestiones se pueden identificar como la tercera etapa.

La última etapa corresponde a las negociaciones que se desarrollaron a lo largo del proceso legislativo con el objeto de aprobar la ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, cuyo contenido será objeto de estudio del siguiente apartado por lo que se refiere específicamente al tema de sujetos obligados.

B. Proceso Legislativo. Ley reglamentaria del artículo 6° constitucional y los sujetos obligados

Previo a estudiar la discusión vertida durante el proceso legislativo para aprobar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2002, es necesario puntualizar algunos datos relacionados con los sujetos obligados que fueron propuestos a lo largo de la discusión.

En 2001, se presentaron ante el congreso de la Unión, tres iniciativas de ley para reglamentar el derecho a la información contenido en el artículo 6° constitucional. El 11 de julio de 2001, el diputado Miguel Barbosa Huerta presentó ante el Congreso la Iniciativa de Ley de Acceso a la Información en relación con los actos administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión; el 4 de diciembre

¹⁰³ El artículo 71 constitucional, establece que el derecho de iniciar leyes corresponde únicamente al presidente de la República, a los diputados, senadores y legislaturas de los estados.

del mismo año, el Poder Ejecutivo presentó la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información y finalmente, el 6 de diciembre también de ese año, diputados de diversos grupos parlamentarios presentaron la iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública, proyecto creado por el Grupo Oaxaca.

En este orden de ideas, toda vez que el trámite parlamentario establece que las iniciativas presentadas deben dictaminarse simultáneamente, y esto deviene en la necesidad de negociarlas, Santiago Creel, entonces Secretario de Gobernación, propuso a los diputados integrar una mesa de negociación.¹⁰⁴

Visto lo anterior procederemos a estudiar los argumentos planteados a lo largo del proceso legislativo para crear una ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, específicamente, enfocaremos nuestra atención al debate respecto de los sujetos obligados por el derecho a la información.

La iniciativa de Ley presentada por el diputado Miguel Barbosa Huerta en julio de 2001, señalaba como sujetos obligados en el artículo 1° al Poder Ejecutivo de la Unión, a la administración pública centralizada y a la administración pública paraestatal. De acuerdo con el artículo 2° se señalaban como titulares del derecho a recibir y solicitar información todas las personas físicas o morales y el organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública, según el artículo 31 era la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Como podemos percibir, el número de sujetos obligados es muy limitado, y de ninguna manera se hace mención a los partidos políticos como probables sujetos obligados del derecho a la información, en cambio, en el tema de la titularidad, se proponía extenderla a todas las personas, incluso, a las personas morales.

¹⁰⁴ Los diputados que estaban a favor de la iniciativa del Grupo Oaxaca, aceptaron la propuesta a cambio de que los miembros de esta agrupación fueran llamados a la mesa de negociaciones. De esta forma, dos representantes del grupo Oaxaca participaron en el debate.

En la iniciativa de ley presentada por el Poder Ejecutivo el 4 de diciembre de 2001, se señalaban en el artículo 2° como sujetos obligados del derecho de acceso a la información: el poder ejecutivo, el poder legislativo federal y sus órganos, incluida la entidad de fiscalización superior, el Poder Judicial de la Federación, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal; en el artículo 12 se establecía que los informes que estaban obligados a presentar los partidos políticos y agrupaciones políticas debían ser públicos en el momento de su presentación y se establecía que cualquier ciudadano podía solicitar información acerca de los recursos públicos de los partidos políticos y agrupaciones políticas. También resalta que se establecía como órgano garante a la Comisión de Garantías de la Información, que sería creada para esos efectos.

Lo relevante de esta iniciativa es la propuesta de publicar los informes de los partidos políticos desde el momento de su presentación y no como es ahora, hasta que finaliza la fiscalización.

Respecto de la tercera iniciativa, producto del llamado Grupo Oaxaca, en la exposición de motivos, se señaló que el objetivo de la ley era incluir al mayor número de autoridades, entidades de interés público y privado que recibieran recursos del estado.

De esta forma la propuesta en el artículo 5°, relativa a los sujetos obligados, contemplaba a los órganos del estado y en el inciso E) agregaba “E. Las demás entidades a las que la ley reconozca como de interés público; **los partidos** y las organizaciones políticas con registro oficial”, asimismo, en el artículo 3° se establecía que el derecho de acceso a la información correspondía a toda persona, y en el artículo 24 se determinaba la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, como órgano encargado de promocionar, difundir y realizar investigaciones acerca del derecho a la información.

Frente a las propuestas contenidas en estas tres iniciativas, se creó un Grupo de Trabajo en Materia de Transparencia Gubernamental, que se encargó de incorporar en un texto las divergencias de las tres iniciativas, así como los elementos coincidentes para integrar una Ley de Acceso a la Información Pública.¹⁰⁵

Respecto del tema de sujetos obligados, los diputados federales que suscribieron la iniciativa ciudadana coincidieron en la exclusión temporal de los partidos políticos, postura que finalmente aceptó el “Grupo Oaxaca”¹⁰⁶, con la finalidad de no entorpecer la aprobación del dictamen.

Sin embargo, de la lectura del dictamen y discusión de las tres iniciativas de ley de transparencia, presentadas dentro de la Cámara de Diputados, no es posible desprender algún argumento que justifique la exclusión de los partidos políticos del catálogo de sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información.

La decisión tomada desde la Cámara de Diputados en el sentido de regular a los partidos políticos como sujetos indirectamente obligados, no tiene ninguna otra justificación más que una decisión política.

¹⁰⁵ Después de cinco jornadas de negociación se lograron acuerdos en un 99% de los puntos incorporados quedando al final cuatro temas sin resolver, trasladaron entonces los acuerdos a la Comisión Legislativa para que fueran los diputados quienes tomaran la última decisión. Al respecto, léase Escobedo, Juan Francisco, *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, México, IIJ- UNAM, julio-diciembre 2003, Derecho Comparado de la Información, Número 2, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/2/art/art3.htm#P6>

¹⁰⁶ Escobedo, Juan Francisco, *op.cit.*, nota 97, pp. 75-76.

En el dictamen final del proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobado por la Cámara de diputados el 24 de abril de 2002, la regulación del acceso a la información de los partidos políticos se estableció en el artículo 11, el cuál señalaba que los ciudadanos tendrían acceso a la información relacionada con el uso de los recursos públicos que reciben los partidos y agrupaciones políticas nacionales, a través del Instituto Federal Electoral.

En seguida, se trasladó el proyecto a la Cámara de Senadores, que a su vez turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, el proyecto citado para su estudio y dictamen correspondiente.

Durante la discusión del dictamen del proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Senado, tampoco hubo pronunciamientos en torno a los partidos políticos como sujetos directos de la obligación de derecho de acceso a la información.

Finalmente, el 30 de abril de 2002 se consiguió el apoyo necesario y se logró el consenso para aprobar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 en los términos propuestos por la Cámara de Diputados.

C. Principales rasgos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

a. Sujetos obligados

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁰⁷ aprobada por la Cámara de Senadores el 30 de abril de 2002, establece en el artículo 3º que los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información son:

a) El poder ejecutivo, el cual comprende a la presidencia de la República, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros, fianzas y fideicomisos.

b) El poder legislativo, en el que ubicamos a ambas cámaras del congreso: diputados y senadores; Comisión Permanente y Auditoría Superior de la Nación.

c) El Poder Judicial de la Federación, que comprende a: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

d) Los órganos constitucionales autónomos, que en el caso de México son: el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Tribunales Agrarios, Banco de México, Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

e) Tribunales administrativos federales, en este caso queda comprendido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa.

¹⁰⁷ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, www.ifai.org.mx.

f) Se señala que cualquier otro órgano federal será sujeto obligado de la ley citada, en este apartado podemos ubicar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana y universidad Autónoma de Chapingo.

Como podemos observar, los partidos políticos no se incluyeron en el listado de sujetos obligados, sin embargo en el artículo 11 de la ley en comento, se estableció que los ciudadanos pueden solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciben los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

De lo anterior, se desprende que los partidos políticos están obligados frente al derecho de acceso a la información de forma indirecta, porque es a través del Instituto Federal Electoral, como los ciudadanos podrán tener acceso a la información sobre el manejo de los recursos públicos que reciben los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.

Podemos concluir que la obligación de garantizar el acceso a la información pública que poseen los partidos políticos está a cargo del Instituto Federal Electoral.

b. Presentación de la solicitud de acceso

Por lo que hace a la forma de solicitar información respecto de los sujetos obligados de forma directa por la Ley Federal de Transparencia, encontramos los lineamientos en la misma Ley, a diferencia de los partidos políticos, cuya regulación corresponde al Instituto Federal Electoral.

La solicitud de información puede presentarse ante la Unidad de Enlace, Centro de Atención del Instituto Federal de Acceso a la Información o a través del Sistema de Solicitudes de Información, (conocido como SISI).

De conformidad con el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia, la solicitud se debe presentar mediante un escrito libre o en algún formato aprobado por el IFAI. Debe cumplir con algunos requisitos tales como la claridad o datos que permitan la localización pronta de la información requerida, un domicilio para recibir notificaciones y opcionalmente la modalidad en que se desea recibir la información solicitada, de ninguna forma se podrá exigir acreditar interés alguno.

Por último, el artículo 44 de la ley objeto de estudio, establece que el tiempo máximo de respuesta no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de la solicitud.

c. Órgano Garante

Uno de los aspectos importantes de la ley reglamentaria del artículo 6º constitucional es la creación de un órgano garante.

El artículo 33 de la ley citada establece como órgano garante del derecho de acceso a la información pública al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cuál es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Se integra por 5 comisionados que son nombrados por el Ejecutivo Federal, el senado puede objetar los nombramientos en un plazo de 30 días. La duración del cargo de los comisionados es de 7 años, sin la posibilidad de ser reelectos. Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y la Ley Federal de Transparencia, por actos u omisiones que afecten las atribuciones del

Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Respecto de la forma de nombramiento de los comisionados así como las causas por las cuales pueden ser removidos, existe una discusión que pone en duda la plena independencia de este órgano garante.

d. Recursos Administrativos

Contra la respuesta de una dependencia o entidad, en virtud de la cual se niegue el acceso a información pública; se declare la inexistencia de información que el sujeto obligado debería tener en sus archivos por las facultades y obligaciones otorgadas; la dependencia o entidad se declare incompetente; o entregue información que el particular considere incompleta o que no corresponde con la solicitada, procede el recurso de revisión.

Asimismo, el recurso de revisión procede cuando se niega el acceso a datos personales, se entregan en un formato incomprensible, se niega la corrección o modificación de los mismos, o cuando el sujeto obligado no da respuesta al particular en el plazo establecido.

El recurso debe presentarse dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquél en que la dependencia o entidad emita una respuesta ante la solicitud de información o de acceso a datos personales.

El plazo para la elaboración e integración del proyecto de resolución es de 30 días hábiles y debe ser resuelto por el Pleno dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en que se presentó el proyecto de resolución. Ambos plazos pueden ser ampliados cuando exista causa justificada, por un plazo igual.

La resolución podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, en el caso de los dos últimos sentidos, se podrá instruir a la dependencia o entidad, una nueva búsqueda de la información solicitada, en su caso, la entrega de información al recurrente y en determinados casos, la declaración formal de inexistencia.

Ante la inconformidad por una resolución dictada por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información, procedía el juicio de amparo.

II. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007

La reforma constitucional de 20 de julio de 2007, en palabras de Carbonell supuso una verdadera “reforma estructural”¹⁰⁸, toda vez que incorporó al texto constitucional un nuevo derecho fundamental: el derecho de acceso a la información y a través de 7 fracciones estableció a nivel constitucional los criterios mínimos que deben ser observados por todos los sujetos obligados para garantizar el ejercicio de este nuevo derecho.

A. Proceso legislativo y los sujetos obligados

El 13 de diciembre de 2006, se realizó la entrega de la “iniciativa de Chihuahua” a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y el 19 de diciembre

¹⁰⁸ Carbonell, Miguel, “La reforma constitucional en materia de acceso a la información: una aproximación general” en Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (coord.); *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM-IJ- IFAI, 2007, Serie Estudios Jurídicos número 121, p. 2.

del mismo año, fue presentada formalmente como iniciativa de reformas constitucionales.¹⁰⁹

Por lo que toca al tema de sujetos obligados, la iniciativa de reforma al artículo 6º constitucional, se presentó en los siguientes términos:

“Artículo 6:

La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, bajo las siguientes bases:

La información en posesión de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos es pública;

(...)”

¹⁰⁹ El primer antecedente directo de la reforma constitucional de 20 de julio de 2007 es la “Declaración de Guadalajara” firmada por los gobernadores de Zacatecas (PRD), Aguascalientes (PAN) y Chihuahua (PRI) el 22 de noviembre de 2005. ¹⁰⁹Este importante documento surgió del 1er. Congreso Internacional de Transparencia realizado en la Ciudad de Guadalajara, como producto de un diagnóstico a varias leyes de transparencia a lo largo de la república mexicana, que arrojaron la heterogeneidad existente en la protección del derecho de acceso a la información. Esta situación impulsó la propuesta de una reforma constitucional para incorporar el derecho de acceso a la información al texto constitucional como un derecho fundamental y establecer los criterios mínimos que debían ser observados para su regulación en todo el país.

Meses después, en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local, el 10 de noviembre de 2006 se suscribió “la iniciativa de Chihuahua”. Este documento fue firmado por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, sumándose el gobernador del estado de Veracruz, Fidel Herrera y el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas.

¹⁰⁹En el se establecían los principios mínimos que debían ser observados para regular el derecho de acceso a la información.

Al principio se tenía pensado discutir el documento en los congresos locales de los gobernadores que firmaron la iniciativa y después presentarlo ante el Congreso de la Unión, sin embargo, diputados federales que se encontraban presentes en el Congreso citado propusieron presentarla directamente ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, durante el proceso legislativo que inició formalmente el 19 de diciembre de 2006, la iniciativa de Chihuahua fue modificada en diferentes términos por lo que hace al tema de sujetos obligados.

En primer lugar, en el seno de la Cámara de Diputados, durante la etapa de dictamen de la iniciativa que proponía reformar el artículo 6º constitucional, se señaló que por tratarse de la constitucionalización de un derecho fundamental, era necesario detallar los sujetos obligados, sin embargo la fórmula propuesta era muy amplia, pues comprendía a todos los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, en los ámbitos federal, estatal y a los ayuntamientos, a los órganos constitucionales autónomos, con autonomía legal, e incluso a cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal, entonces la comisión dictaminadora convino en que la frase "*cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal*", comprendía todo el universo de los sujetos obligados. Pero no fue así, porque los partidos políticos fueron excluidos de este catálogo de sujetos.

De esta forma, por lo que hace al término "entidad", en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública del proyecto de decreto por el que se reforma el artículo sexto de la constitución política de los estados unidos mexicanos del 1 de marzo de 2007, se puede leer que "entidad" se refiere solo a las organizaciones que forman parte del sector paraestatal y no a los partidos políticos a quienes el artículo 41 constitucional les confiere dicha naturaleza.

Acerca del término "autoridad" no se hizo ningún pronunciamiento. Sobre los "órganos y organismos" los legisladores precisaron en el dictamen referido que los organismos son personas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonios propios a los cuales se les atribuyen facultades y competencias específicas, el concepto de órgano por su parte se refiere a una forma de organización administrativa para ejercer ciertas funciones normalmente especializadas. "Su inclusión en la constitución buscaba simplemente asegurar

que todos los “órganos” estaban comprendidos como sujetos obligados, sin importar los grados de delegación de facultades o de especialización que implicaran.”¹¹⁰

Por otra parte, se expusieron algunos argumentos para justificar la exclusión de los partidos políticos de la lista de sujetos directamente obligados, en este sentido se dijo “la reforma propuesta no exime a los partidos políticos de sus obligaciones de acceso a la información y transparencia, ni a ninguna otra figura de autoridad pública o de interés público. Esto abre la posibilidad de que las leyes que la regulan deban desarrollar y traducir en su momento las bases mínimas constitucionales. Por ello los legisladores tenemos el desafío de ampliar el régimen y las obligaciones de transparencia de los partidos, realizando las reformas pertinentes a la Ley Federal de Transparencia y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para avanzar de manera paralela con la reforma aprobada”.¹¹¹

En este sentido, se reconoció que los partidos políticos están obligados por el derecho de acceso a la información, pero se reiteró que su regulación debía ser establecida por el Instituto Federal Electoral a través de una ley secundaria en materia electoral.

Como refuerzo de lo anterior, se mencionó que en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 11, se establece que el acceso a la información de los partidos políticos será a través del Instituto Federal Electoral, por lo que, corresponde a este Instituto la

¹¹⁰ López- Ayllón, Sergio, *op.cit.*, nota 74, pp. 32- 33.

¹¹¹ Dictamen con proyecto de decreto, que adiciona un segundo párrafo, con siete fracciones, al artículo 6o.de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta parlamentaria, México, número 2207- II, 06 de marzo de 2007 o véase también la página web <http://www2.scjn.gob.mx/leyes>, en Recursos jurídicos, consulta en línea de la legislación federal y del DF, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reforma publicada el 20 de julio de 2007, procesos legislativos, discusión origen, 6 de marzo de 2007.

reglamentación de este derecho, asimismo, se señaló que algunos pronunciamientos del Tribunal Electoral son en este mismo sentido.

Finalmente, uno de los argumentos más sobresalientes por ser contradictorio en sí mismo, expuso que por razones de técnica legislativa, y debido a la naturaleza y especificidad como organismos de la sociedad, no era conveniente que los partidos políticos se incluyeran como sujetos directos del derecho de acceso a la información. La naturaleza jurídica de los partidos políticos, es la que precisamente hace que desempeñen un papel fundamental en el funcionamiento del gobierno democrático, y por consecuencia que la obligación de acceso a la información de estos institutos deba ser ampliamente garantizada toda vez que el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información permite a su vez el ejercicio de otros derechos, entre los que están los derechos político- electorales, los cuáles hacen posible la participación de los ciudadanos en la elección y conformación de los órganos del estado.¹¹²

B. Interpretación teórica de la fracción I del nuevo párrafo del artículo 6º constitucional

En la fracción I se señalan los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información, se establece el principio de máxima publicidad y se señala que se puede clasificar información como reservada.

En la fracción II, se hace referencia a la vida privada y a los datos personales de los individuos, constituyendo un acercamiento a la protección del derecho a la vida privada.

¹¹² En el capítulo primero de este trabajo de investigación, se puede observar y comprender la importancia de los partidos políticos en el gobierno democrático, y por lo tanto la trascendencia de que las personas cuenten con información suficiente para participar adecuadamente en las reglas del juego la democracia, denominadas así por Norberto Bobbio.

La fracción III se refiere a dos temas: en el primero se establece que el acceso a la información pública es gratuito, y en el segundo, se establece el derecho de las personas a tener acceso a sus datos personales o a rectificarlos.

La fracción IV, se refiere a los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión, los cuáles deberán ser expeditos, además se establece que estos procedimientos serán sustanciados ante organismos especializados y autónomos.

En la fracción V se establece la obligación de preservar los documentos en archivos y mantenerlos actualizados.

En la fracción VI se señala que las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados exigirán y publicarán la rendición de cuentas de los sujetos a los que entreguen recursos.

Y la fracción VII, prevé la posibilidad de sancionar a los sujetos que incumplan con las obligaciones de acceso a la información.

Como podemos observar, cada una de las fracciones mencionadas merece una reflexión profunda acerca de sus alcances e implicaciones, sin embargo, en el capítulo que se presenta, sólo analizaremos uno de los tres temas contenidos en la fracción I del nuevo párrafo del artículo 6º constitucional: los sujetos obligados del derecho a la información, específicamente el caso de los partidos políticos.

La fracción I del nuevo párrafo del artículo 6º constitucional, se refiere a tres temas substanciales: el primero se refiere a los sujetos obligados del derecho de acceso a la información, el segundo al principio de máxima publicidad y el tercero al tema de la información reservada. En este caso, sólo me referiré al primer contenido por ser el objeto de estudio de este capítulo.

En este orden de ideas, la fracción I señala cuatro distintos tipos de sujetos que están obligados a entregar la información pública que se encuentre en su posesión: a) autoridad, b) entidad, c) órgano y d) organismo. Estos sujetos cubren los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.¹¹³

Para Miguel Carbonell, los cuatro términos empleados son suficientes para definir a todos los agentes públicos del Estado Mexicano¹¹⁴, sin embargo, para Pedro Salazar y Paula Sánchez, se dejó en el aire entre otras interrogantes, si la obligación de derecho de acceso a la información alcanza también a los partidos políticos.¹¹⁵

No obstante las reflexiones aludidas, considero importante resaltar la importancia de tener bases y criterios claros, uniformes y definidos para garantizar el acceso a la información de los partidos políticos, así como vigilar que las “modalidades” que los legisladores impriman en un futuro a esta regulación cumpla con los criterios mínimos establecidos por el nuevo párrafo y fracciones adicionadas al artículo 6° constitucional el 20 de julio de 2007. En este sentido, considero que debería señalarse en la fracción I del artículo 6° constitucional de forma expresa a los partidos políticos como sujetos del derecho de acceso a la información.

2. Reforma constitucional y legal 2007/ 2008 en materia electoral

A. Reforma al artículo 41° constitucional

En el marco del proceso de reforma del estado, como parte de la reforma electoral que requería el país, el 13 de noviembre de 2007 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que modificó, entre otros, el artículo 41 de la

¹¹³ Carbonell, Miguel, *op.cit.*, nota 30, p. 4.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 5.

¹¹⁵ Salazar Ugarte, Pedro y Vázquez Sánchez, Paula, *op.cit.*, nota 87, p. 54.

Constitución Política Mexicana, convirtiéndose de esta manera en una reforma de carácter electoral trascendente para la consolidación del sistema de partidos.

En este orden de ideas, los principales rasgos de la reforma constitucional en materia electoral se concentraron en 4 temas:

1. Financiamiento de los partidos políticos.
2. Uso permanente de los medios de comunicación social.
3. Duración de las campañas y reglas para la realización de precampañas y campañas.
4. Creación de un órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, dotado de autonomía de gestión.

La importancia de la reforma electoral no es poca cosa, tuvo grandes aportaciones, principalmente en el control de los recursos de los partidos políticos; sin embargo, en materia de derecho de acceso a la información no hubo ningún pronunciamiento.

B. Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

La reforma constitucional en materia electoral trajo como consecuencia la abrogación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en 1990, y en su lugar la aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para adecuar sus disposiciones a las nuevas obligaciones establecidas en el artículo 41 constitucional.

Esta reestructuración en materia electoral en México, permitió que en la elaboración del nuevo código de la materia se incorporara un capítulo específico respecto de las obligaciones en materia de transparencia de los partidos políticos. Lo anterior, fue expresado durante el proceso legislativo relativo a la Iniciativa del

30 de noviembre de 2007 por el cual se propuso la abrogación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta dicho año, señalándose que con el fin de cumplir con las obligaciones impuestas por la reforma constitucional de 20 de julio de 2007 al artículo 6º, era necesario formular un capítulo que contuviera las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia, así como la forma y tipo de información a la que se tendría acceso.

Las obligaciones en materia de transparencia de los partidos políticos se establecieron en el capítulo quinto del Código de la materia, comprendiendo siete artículos.

El artículo 41 contiene 3 temas importantes: a) el primero se refiere a la titularidad del derecho de acceso a la información, en este caso se señala que es “toda persona”. b) El segundo tema prevé la existencia de un procedimiento para solicitar información. En primer lugar se establece que será a través del IFE mediante una solicitud específica, y se señala que los formatos, procedimientos y plazos para desahogar las solicitudes de información serán establecidos en el reglamento correspondiente, asimismo, dispone de forma expresa que el Instituto Federal Electoral tiene la facultad de solicitar información a los partidos políticos cuando ésta no obre en los archivos del Instituto y de forma bilateral, los partidos políticos están obligados a atender estos requerimientos de la autoridad; c) el tercer tema se refiere a la obligación de cumplir con el principio de transparencia publicando en su portal de internet, por lo menos, la información que el código señale como pública.

El artículo 42 del nuevo código establece un catálogo de la información que es considerada pública y que, por lo tanto, debe estar a disposición de todas las personas a través de la página electrónica del Instituto. No se olvide que con base en el artículo 41 antes analizado, esta obligación también corre a cargo de los partidos políticos.

La información considerada como pública abarca los documentos básicos, facultades de sus órganos de dirección, aquellos documentos que se aprueben para regular su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y las postulación de sus candidatos a cargos de elección popular, directorio de sus órganos directivos en los niveles de gobierno o en su caso regionales, delegacionales y distritales, tabla de remuneraciones, convenios de frente, coalición o fusión, convocatorias para la elección de sus diputados, montos de financiamiento público, los 4 informes que están obligados a presentar ante la Unidad de Fiscalización, resoluciones, nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto, el listados de sus fundaciones, centros o institutos de investigación, dictámenes y resoluciones acerca del ejercicio de sus recursos, y finalmente se deja abierta la posibilidad de que el catálogo se amplíe cuando lo señale el Código o ley aplicable. En virtud de esta última prevención, podemos decir que el catálogo de información pública es enunciativo más no limitativo y por lo tanto puede ampliarse para garantizar el principio de máxima publicidad consagrado en el artículo 6º constitucional.

En el artículo 43 se establece la obligación de mantener actualizados los archivos de información del Instituto, de esta forma se cumple con la fracción VI del artículo 6º constitucional.

El artículo 44, señala la clasificación de información de los partidos políticos; sin embargo, va más allá de lo que establece el texto constitucional en materia de derecho de acceso a la información, porque además de la información clasificada como confidencial o reservada, se crea la categoría de información no pública. En mi opinión, esta nueva figura de “información no pública” debería ser eliminada del texto legal, en virtud de que no tiene ningún fundamento jurídico y representa una traba en el acceso a la información de los partidos políticos.

Por último, el artículo 45, prevé la posibilidad de sancionar el incumplimiento de obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información. Sin esta

medida, sumado a la situación que guardan los partidos políticos frente al derecho de acceso a la información como sujetos indirectamente obligados, prácticamente sería imposible ejercer este derecho.

El artículo noveno transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 14 de enero de 2008, ordenó que en el plazo de 180 días el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictara los acuerdos y reglamentos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de dicho código. En este tenor, el 10 de julio de 2008 el Consejo General aprobó el Reglamento en materia de transparencia del Instituto Federal Electoral.

Como se advierte, el nuevo capítulo incorporado al código electoral, comprende no sólo obligaciones de transparencia, sino que establece bases para regular el derecho de acceso a la información de los partidos políticos, en este sentido, resulta interesante el estudio de dicha regulación, toda vez que implica la formulación de todo un sistema que debe permitir y garantizar efectivamente el acceso a la información que genere o se encuentre en posesión de cada uno de los partidos políticos nacionales en México.

CAPÍTULO III

REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. Antecedentes¹¹⁶

Desde 1998, el Instituto Federal Electoral (en adelante IFE) venía haciendo esfuerzos importantes encaminados a transparentar el origen, manejo y destino de los recursos públicos de los partidos políticos. El 16 de diciembre de 1998, el Consejo General del IFE aprobó el Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales y en la Presentación de sus Informes.

El 27 de enero de 2000, se aprobó el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se instruyó a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas para que difunda, a través de los medios masivos de comunicación, la normatividad aplicable respecto de la obtención de financiamiento privado por parte de los partidos políticos nacionales¹¹⁷.

El 27 de abril de 2000, el Consejo General del IFE emitió el acuerdo por el cual se aprobó la realización del Sistema de Información de la Jornada Electoral para el proceso electoral federal 1999-2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo del mismo año.¹¹⁸

¹¹⁶ Los acuerdos que se mencionan en este apartado pueden ser consultados en el portal de Internet del Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx>.

¹¹⁷ CG10/2000 aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del IFE el 27 de enero de 2000.

¹¹⁸ CG69/2000 aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del IFE el 27 de abril de 2000.

El 31 de julio de 2001, la Junta General Ejecutiva del IFE aprobó los lineamientos para el Archivo Institucional, con base en los cuales se elaboró el Manual de Normas y Procedimientos del Archivo Institucional así como su respectivo Reglamento¹¹⁹.

El 17 de abril de 2002, el Consejo General del IFE aprobó el “Acuerdo por el que se establece el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales se difundirá públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales”, el cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de mayo de 2002¹²⁰.

De esta forma, a pesar de que a mediados del 2002 aún no existía una ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, en el IFE se estaba llevando a cabo un importante trabajo para transparentar el origen, uso y destino de los recursos que los partidos políticos recibían, mediante la publicación de los informes de ingresos y egresos que dichos entes políticos estaban obligados a presentar ante el IFE.

Sin embargo, esa publicación no garantizaba el acceso a toda la información que respecto de los partidos políticos es necesario saber, pues como ha sido señalado, sólo permitía conocer el ejercicio de recursos públicos, dejando fuera todo lo relacionado con la vida interna de esas entidades de interés público.

Asimismo, esta importante actividad por parte del IFE con el objeto de difundir información sobre los partidos políticos, sólo podría calificarse hasta ese momento, como un importante trabajo en materia de transparencia, pero no así en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Es hasta el 11 de junio de 2002 cuando, derivado de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el

¹¹⁹ JGE83/2001 aprobado en sesión ordinaria de la Junta General Ejecutiva el 31 de julio de 2001.

¹²⁰ CG97/2002 aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del IFE el 17 de abril de 2002.

IFE adquirió la obligación de garantizar el acceso a la información que obraba en sus archivos y, además, permitir el acceso a la información de los partidos políticos.

2. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003

Para dar cumplimiento a lo establecido por la ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, el 30 de mayo de 2003 el Consejo General del IFE emitió el “Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública”¹²¹, mismo que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 2003.

Si bien es cierto, este reglamento resultó un importante instrumento para tener acceso a la información de los partidos políticos en materia de recursos públicos, también lo es que esta posibilidad dependía de que el IFE contara en sus archivos con lo requerido, ya que los alcances de este derecho no comprendían a los documentos en posesión de los partidos políticos.

Esta situación generó una controversia importante en torno a los alcances del derecho de acceso a la información de los partidos políticos atendiendo a la ubicación física de la misma, la cual fue resuelta por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF), a través de dos importantes sentencias: SUP-JDC-041/2004¹²² del 25 de junio de 2004 y SUP-JDC-216/2004 del 10 de agosto del mismo año.

¹²¹ Este Acuerdo fue identificado como CG110/2003 y fue votado con siete votos a favor del consejero presidente José Woldenberg y los consejeros Lic. Jesús Cantú, Mtro. Alonso Lujambio, Gastón Luken Garza, Dr. Mauricio Merino, Dra. Jacqueline Peschard y Lic. Virgilio Rivera y, dos votos en contra, por parte de los consejeros Dr. Jaime Cárdenas Gracia y Dr. José Barragán Barragán.

¹²² Mejor conocido como “Caso Zárate”. Las sentencias que se citan pueden ser consultadas en la página <http://portal.te.gob.mx/>.

En las resoluciones citadas se señaló que si una solicitud de información tiene por objeto información relativa al ejercicio de recursos públicos que haya sido parte de un procedimiento de fiscalización, el IFE está facultado para requerir la información a los partidos políticos, cuando ésta no obre en sus archivos.

Respecto de la primer sentencia, en noviembre de 2003 el C. Jorge Arturo Zárate Vite solicitó al IFE los sueldos mensuales o ingresos que tienen los presidentes o líderes nacionales de todos los partidos que contaban en ese momento con registro; sueldos mensuales de los miembros de los Comités Ejecutivos Nacionales o de las Comisiones Directivas Nacionales de los respectivos partidos y las prestaciones que recibía cada uno de los líderes. El Comité de información respondió que la información solicitada era inexistente.

El 15 de diciembre del mismo año, el solicitante promovió un recurso de revisión¹²³ ante la Unidad de Enlace de la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información del IFE, en contra de la inexistencia manifestada, argumentado lo siguiente:

1. La información solicitada no es confidencial ni reservada.
2. Si la información no se encuentra en los archivos del Instituto, no es obstáculo para que este último requiera la información a la entidad que la tenga en su poder, con base en el artículo 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
3. La información solicitada corresponde a partidos políticos que al ser entidades públicas y recibir financiamiento público, están obligados a rendir cuentas.

¹²³ El Recurso de revisión se encontraba previsto en el artículo 37 del Reglamento de transparencia del IFE.

La Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información del IFE, declaró infundado el recurso con base en los siguientes argumentos:

1. La inexistencia de la información en los archivos del instituto, propicia la imposibilidad material y jurídica de entregarla¹²⁴, y
2. Los partidos políticos no forman parte de la estructura orgánica del Instituto y, por lo tanto, no es posible requerirles información.

Finalmente, por lo que hace al argumento de que los partidos políticos son entidades de interés público y que por lo tanto deben rendir cuentas, la Comisión señaló que *“... se concluye que los partidos políticos, dada su naturaleza jurídica, son orgánicamente independientes y ajenos a toda relación jerárquica respecto de los órganos del Estado, en específico, de la estructura institucional de la autoridad electoral federal, por lo que ésta se encuentra impedida para requerirles la información que aquellos posean, salvo la que los propios institutos políticos hacen llegar al organismo comicial federal con motivo de los procedimientos de fiscalización de los recursos públicos que se les ministran.”*

Ante esta resolución, Jorge Vite promovió el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano identificado como JDC41/2004, en el que la Sala Superior del TEPJF determinó que este medio de impugnación es procedente cuando se viola el derecho a la información en materia político-electoral, toda vez que al ser un elemento integral de los derechos político-electorales, es a su vez una condición para su ejercicio. Es decir, para el debido

¹²⁴ Con base en el artículo 19.4 del reglamento de fiscalización vigente en esa fecha, los partidos podían optar porque la revisión a su informe se efectuara en el IFE o en sus oficinas, siendo esta última la elegida por el partido en cuestión. De ahí que, aun cuando la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos conoció en su momento la documentación soporte del informe, haya declarado la inexistencia de la información, en virtud de que ésta, se quedó en las oficinas del partido.

ejercicio de estos derechos, es necesario que el ciudadano se encuentre informado.

El 25 de julio de 2004, la Sala Superior del TEPJF revocó el acuerdo impugnado y ordenó la entrega de la información solicitada, con base en los siguientes argumentos:

1. El derecho a la información en materia electoral, comprende el derecho a obtener la información acerca de los partidos políticos a través del IFE, que es la autoridad encargada de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos.
2. La información de los partidos políticos dada su naturaleza jurídica, permite una participación informada, responsable y libre en materia político- electoral, asimismo, permite el funcionamiento del mecanismo de la democracia lo cuál va unido a los fines que la Constitución le confirió a los partidos políticos.
3. Es condición del ejercicio de los derechos político-electorales, contar con información para hacerlo de una forma libre.
4. Hay cierta información a la que no se podrá tener acceso, porque se trata de datos personales.

Por otro lado, en el Juicio para la protección de los derechos político- electorales identificado como SUP-JDC-216/2004, los hechos fueron los siguientes: el mismo ciudadano Jorge Arturo Zárate Vite, solicitó al IFE el 14 de enero de 2004, los ingresos mensuales de quienes integraban los comités ejecutivos nacionales, concretamente, de los presidentes y secretarios de los partidos políticos nacionales México Posible (PMP), de la Sociedad Nacionalista (PSN), Alianza Social (PAS) y Fuerza Ciudadana (PFC).¹²⁵

¹²⁵ Dichos partidos políticos habían perdido su registro en las elecciones federales del año 2003.

El 24 de febrero del mismo año, el Comité de Información manifestó la inexistencia de la información solicitada. Contra dicha respuesta, el 10 de marzo de 2004, el particular promovió un recurso de revisión, el cuál fue declarado infundado por la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información del IFE, el 12 de mayo del mismo año, con base en los siguientes argumentos:

- La información solicitada no se encuentra en los archivos del Instituto.
- No existe ninguna disposición que obligue al Instituto Federal Electoral a solicitar información a los partidos políticos, en caso de hacerlo se estaría conculcando el artículo 16 constitucional, al realizar actos de molestia sin fundamento legal.
- Conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los informes que presentan los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordena la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deben hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo. Razón por la cual, mientras se desahoga el procedimiento respectivo la información es reservada.

Derivado de lo anterior, el 25 de mayo de 2004, Jorge Arturo Zárate Vite promovió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano alegando una violación a su derecho de acceso a la información pública en materia electoral, con base en lo siguiente:

- a) La autoridad responsable negó la información solicitada.
- b) No requirió la información a los partidos políticos aun cuando la misma fue fiscalizada por la autoridad electoral.

- c) El Instituto como sujeto directamente obligado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, debió requerir la información en el momento en que se señaló que ésta no obraba en sus archivos.
- d) La información solicitada no se refiere a información que verse en los procedimientos de fiscalización.

El 10 de diciembre de 2004, la Sala Superior del TEPJF revocó el acuerdo impugnado y ordenó al IFE que entregara la información solicitada. Los argumentos más sobresalientes de la Sala Superior en el estudio de este caso fueron los siguientes:

- El derecho de todo ciudadano a solicitar al IFE la información relativa al uso de los recursos públicos que reciben los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, tiene peculiaridades que hacen que se pueda hablar de un derecho político de acceso a la información pública en materia electoral.¹²⁶
- Si la información solicitada es parte de un procedimiento de fiscalización, el Instituto debe requerirla a los partidos políticos, aún cuando estos pierdan su registro porque, si bien, ya no son sujetos de derechos y prerrogativas, sí lo son de obligaciones.
- La impugnación de la resolución que recae a un procedimiento de fiscalización no es razón suficiente para clasificarla como temporalmente reservada.

También hubo argumentos que expusieron límites del derecho de acceso a la información en materia electoral, en este sentido, se señaló que sólo es pública

¹²⁶ Una de esas peculiaridades es que el titular del derecho de acceso a la información en materia electoral, de acuerdo a lo expresado en esta sentencia, es sólo el ciudadano.

aquella información que haya sido parte de algún procedimiento de fiscalización y que tenga relación con las atribuciones del IFE, lo anterior con el objeto de no causar molestias sin fundamento legal alguno a los partidos políticos.

En este orden de ideas, dada la naturaleza jurídica de los partidos políticos y la importancia de resguardar y hacer efectivo el derecho de acceso a información para permitir el ejercicio libre de los demás derechos político- electorales, las sentencias referidas sentaron las bases para hacer posible el acceso a la información de los partidos políticos, aún cuando esta no obrara en los archivos del IFE, con la única condición de que se tratara de información que hubiere sido parte de algún procedimiento de fiscalización o que tuviera que ver con las atribuciones del IFE.

En apoyo de lo anterior, en la tesis relevante S3EL 038/2005¹²⁷, la Sala Superior del TEPJF estableció que dada la naturaleza de los recursos públicos que reciben los partidos políticos, tienen la obligación de informar a los ciudadanos el manejo de los mismos.

3. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2005

Con el objetivo de dar mayor eficacia al derecho de acceso a la información, el 29 de junio de 2005, el Consejo General del IFE deliberó respecto del Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se reformó el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹²⁸.

¹²⁷ La tesis puede ser consultada en el portal de Internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <http://www.trife.org.mx>

¹²⁸ En este sentido, durante el desarrollo de la sesión extraordinaria del 29 de junio de 2005, el consejero Andrés Albo, entonces presidente de la Comisión de Transparencia del Instituto Federal Electoral, se refirió, entre otros, a uno de los cambios más importantes que el nuevo reglamento en materia de transparencia contenía: el relativo al acceso a la información de los partidos políticos.

Las modificaciones hechas al reglamento de transparencia se encaminaron a establecer un procedimiento para tener acceso a la información de los partidos políticos en caso de que ésta no obrara en los archivos del Instituto y, por otro lado, se dejó la puerta abierta para ampliar aún más este derecho a través de futuras negociaciones.

A continuación, revisaremos los rasgos principales del procedimiento para tener acceso a la información de los partidos políticos, establecido en el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información

“...Desde una visión que busca garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información y respetando los derechos de los partidos o agrupaciones políticas, se establece el procedimiento que debe seguir esta autoridad para requerir información a los institutos políticos que obre en los archivos del Instituto.

Esta propuesta se apoya en la Ley de Transparencia, el Código Electoral y criterios orientadores del Tribunal Electoral en diversas sentencias que tienen como materia juicios ciudadanos para la protección de derechos político-electorales.

Con base en estos fundamentos y reconociendo que los partidos políticos no son sujetos obligados de la Ley de Transparencia, pero sí entidades de interés público, se plantea que el Instituto pueda requerir información sobre el uso de los recursos públicos y privados, incluyendo los sueldos y prestaciones de sus dirigentes, la conformación de su estructura orgánica y sus órganos directivos, los procedimientos para su conformación o renovación, además de la integración del padrón de militantes.

Ahora bien, cuando una solicitud ciudadana se ocupe de información diversa a la mencionada, el Instituto podrá requerirla, pero únicamente notificar al solicitante la respuesta del partido o agrupación política.

Éste es un terreno que puede ser objeto de mayor elaboración en un momento posterior, pues nos abre la puerta para construir un Acuerdo IFE-partidos políticos que establezca un mínimo de información que puedan difundir los partidos, adicional a la que por ley deben poner a disposición de la autoridad, y que constituya un compromiso público con la transparencia en el marco de las próximas elecciones federales.

...”

Pública aprobado el 29 de junio de 2005 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2005¹²⁹:

A. Principales rasgos del procedimiento para tener acceso a la información de los partidos políticos.

a. Sujetos obligados.

Acorde con lo dispuesto en los artículos 3, fracción XIV y 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la tesis relevante S3EL 038/2005, la Sala Superior del TEPJF señaló que el sujeto directamente obligado del derecho de acceso a la información es el IFE, en tanto órgano constitucional autónomo y, los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, los sujetos indirectamente obligados.

En tal sentido, el Instituto está obligado a dar acceso a la información que obra en sus archivos, con base en los lineamientos y procedimientos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; por su parte, el acceso a la información de los partidos políticos, como sujetos obligados indirectos, se regulará de conformidad con lo que disponga el IFE.

Los alcances del Reglamento que se analiza atienden a los tipos de sujetos obligados referidos en el párrafo anterior.

b. Presentación de la solicitud de acceso

La solicitud de información podía presentarse ante la Unidad de Enlace, Módulos de Información o a través de consultas telefónicas vía IFETEL. En los dos

¹²⁹ El Acuerdo fue aprobado por unanimidad, se identifica como CG140/2005 y puede ser consultado en el portal de Internet del Instituto Federal Electoral: <http://www.ife.org.mx>.

primeros casos, la solicitud debía hacerse mediante escrito libre o en los formatos o sistemas electrónicos que aprobara el IFE.

La solicitud debía cumplir con algunos requisitos tales como señalar un domicilio para recibir notificaciones, describir de forma clara la información requerida e indicar el modo en que se deseaba recibir dicha información. En ningún momento, la entrega de información debía supeditarse a acreditar o justificar un interés jurídico.

c. Trámite de la solicitud de información

El trámite de la solicitud de información podía tener dos vías, dependiendo del tipo de información al que se quería tener acceso.

Si se trataba de información sobre el uso de recursos públicos y privados recibidos por el partido o la agrupación política, incluyendo los sueldos y prestaciones de sus dirigentes, la conformación de su estructura orgánica y sus órganos directivos y los procedimientos para su integración o renovación, o la integración de su padrón de militantes, y ésta no existía en el archivo del Instituto, se tenía que notificar al solicitante la ampliación del plazo de 15 días, en virtud de que la información sería requerida al partido político correspondiente.

El partido político tenía un plazo de 15 días hábiles para contestar el requerimiento y remitir la información. Dentro de los tres días siguientes a aquél en que se remitiera la información, el Comité tenía que enviar la información a la Unidad de Enlace para que ésta le notificara al solicitante la entrega de la misma.

En caso de que existiera una negativa de entregar la información solicitada, los partidos políticos podían presentarse a una audiencia pública ante el Comité de Información, para presentar las razones que fundaran y motivaran su respuesta en

sentido negativo, o bien, presentar por escrito los argumentos que justificaran la clasificación propuesta.

Dentro de los 5 días siguientes a la celebración de la audiencia pública, el Comité debía resolver si confirmaba, modificaba o revocaba la clasificación propuesta por el partido.

La segunda vía era procedente cuando la información solicitada versaba sobre una materia diferente a la expuesta en los párrafos anteriores y el partido se negaba a entregarla. En este caso, el Comité no podía pronunciarse sobre la clasificación argüida por el partido político, sino que se limitaba a informar al solicitante las razones expuestas por el instituto político o agrupación política.

d. Órgano garante

En el Reglamento de Transparencia del Instituto Federal Electoral de 2005, se creó la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información, quien era competente para resolver los recursos de revisión y reconsideración previstos en el Reglamento de la materia. Se integraba por:

- Un número impar de Consejeros Electorales, nombrados por el Consejo General del IFE;
- Los Representantes de los partidos y los consejeros del poder legislativo, y
- El Director Jurídico del Instituto.

e. Recursos administrativos

El Reglamento en materia de Transparencia del Instituto Federal Electoral, modificado en 2005, preveía dos recursos: el de revisión y el de reconsideración.

El primero procedía ante la negativa de acceso a la información; la declaración de inexistencia de la información; la inconformidad respecto al tiempo, costo o modalidad de entrega; la entrega de información incompleta; o que no correspondiera con la solicitada; en caso de que el acceso a datos personales se negara para su modificación o corrección, su entrega fuera en formato incomprensible o se considerara que el Instituto no estaba cumpliendo adecuadamente con la obligación de otorgar acceso a la información pública, el acceso o corrección de datos personales.

Se presentaba ante la Unidad de Enlace, dentro de los 15 días hábiles a partir de que se conociera, notificara o venciera el plazo para que se diera respuesta a la solicitud de información.

La Unidad de Enlace remitía el recurso a la Secretaría Técnica de la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información al día hábil siguiente de haberlo recibido. Dicha Secretaría se encargaba de integrar el expediente y presentar el proyecto de resolución en un plazo de 30 días hábiles ante la presidencia de la Comisión. Si dentro de este plazo se identificaba alguna deficiencia, la Secretaría Técnica la subsanaba y si se trataba de la falta de algún requisito del artículo 39 del reglamento de la materia, debía prevenir al solicitante para que en un plazo de 5 días desahogara la prevención.

El plazo señalado podía ser ampliado sólo una vez más y por un mismo período cuando existiera causa justificada.

En un plazo de 20 días hábiles a partir de la presentación del proyecto de resolución, la Comisión tenía que resolver si desechaba, sobreseía, confirmaba, revocaba o modificaba el acto o resolución impugnada.

En síntesis, el recurso de revisión era resuelto aproximadamente en un plazo de 50 días hábiles, o más, dependiendo de que hubiese existido una causa justificada para ampliarlo.

El segundo recurso que contemplaba el Reglamento en comento, es el recurso de Reconsideración, que consistía en que, una vez transcurrido un año de la emisión de la resolución de la Comisión en la que se negó el acceso a determinada información, el particular podía solicitar al mismo órgano colegiado que reconsiderara la resolución, el plazo máximo para sustanciar dicho recurso era de 60 días hábiles.

Bajo este panorama, y a pesar del esfuerzo que el IFE venía realizando para transparentar el funcionamiento de los partidos políticos, el derecho de acceso a la información tal y como fue regulado en el reglamento citado, tampoco fue suficiente para conocer diversa información que en su momento era necesaria para una participación más informada en la vida política del país y, por ende, para el ejercicio de los derechos político- electorales del ciudadano, toda vez que no existía un precepto legal o un pronunciamiento del TEPJF que obligara a los partidos políticos a entregar información que saliera del catálogo de aquella relativa al ejercicio de recursos públicos objeto de fiscalización por parte del IFE.

4. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2008

A. Generalidades

Antes de iniciar el estudio de la reforma al reglamento en materia de transparencia aprobado por el IFE el 10 de julio de 2008, debemos hacer las siguientes precisiones. La reforma citada atendió al artículo noveno transitorio¹³⁰ del Decreto

¹³⁰ En este artículo transitorio se estableció que el Consejo General del Instituto Federal Electoral debía dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones del nuevo código.

publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008, mediante el cual se aprobó un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En virtud de que el nuevo código en materia electoral contiene un capítulo específico en materia de transparencia de los partidos políticos, fue necesario modificar el reglamento de transparencia del IFE para adecuarlo a lo ordenado por el código. Dichos cambios impactan, principalmente, en 6 temas:

- Obligaciones de transparencia de los partidos políticos.
- Los titulares del derecho de acceso a la información de los partidos políticos.
- Procedimiento para tener acceso a la información de los partidos políticos.
- Clasificación de información de los partidos políticos: pública, no pública, confidencial y reservada.
- Actualización de la información de carácter público de los partidos políticos.
- Imposición de sanciones por incumplimiento de las obligaciones contenidas en el código.

Con estas modificaciones, también se pretendió seguir dando cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el sentido de permitir el acceso a la información del propio Instituto; así como garantizar el acceso a la información que poseen los partidos políticos.

Por las razones expuestas, a través del acuerdo CG307/2008, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 10 de julio de 2008, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de agosto del mismo año, se reformó el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

B. Regulación reglamentaria del acceso a la información de los partidos políticos

La regulación del derecho de acceso a la información de los partidos políticos, se ubica en el título noveno del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en adelante “Reglamento”, dicho título se compone de cinco capítulos que comprenden del artículo 59 al 72, para quedar de la siguiente forma:

Título Noveno De la Transparencia de los partidos políticos.

Capítulo I Obligaciones de transparencia de los partidos políticos.

Capítulo II Criterios aplicables para la clasificación, desclasificación y conservación de la información.

Capítulo III Del acceso a la información de los partidos políticos.

Capítulo IV De las obligaciones y responsabilidades de los partidos políticos.

Capítulo V¹³¹ De la documentación y el material archivístico de los partidos políticos.

a. Obligaciones de transparencia de los partidos políticos

Una de las principales diferencias entre el Reglamento que se analiza y el publicado en 2005, es el establecimiento de obligaciones de transparencia a cargo de los partidos políticos.

Los partidos políticos deben publicar en su portal de Internet información relacionada con su marco normativo interno; el directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales; el tabulador de remuneraciones que perciben los

¹³¹ En la versión publicada en el Diario Oficial de la Federación, debido a un error mecanográfico se repite “capítulo IV” dos veces, correspondiendo al último Capítulo en su caso, la fracción V.

integrantes de los órganos referidos; los montos de financiamiento público otorgados mensualmente; informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña¹³²; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno; los índices de información reservada, entre otra información¹³³.

Por su parte, el IFE también debe publicar en su portal de internet, diversa información relacionada con los partidos políticos, por ejemplo: los informes que presentan, los resultados de las auditorías y verificaciones efectuadas por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; los vínculos electrónicos de sus portales de Internet; el padrón de militantes y de afiliados; informes relacionados con sus obligaciones estatutarias y el listado de los aportantes a las precampañas y campañas políticas¹³⁴.

La información objeto de obligaciones de transparencia, debe cumplir con las siguientes características: calidad, veracidad, oportunidad, confiabilidad y actualidad.

b. Tipos de información

Con la reforma del COFIPE en 2008, también se precisaron los tipos de información de los partidos políticos.

¹³² Esta obligación es a partir de que los procedimientos de fiscalización correspondientes estén concluidos, no obstante, en caso de que los partidos políticos decidan hacerlo antes, ello es posible, con la única salvedad de que tal publicidad no tendrá ningún efecto sobre los mismos.

¹³³ Las obligaciones de transparencia están previstas en el artículo 59 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹³⁴ En el artículo 42, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se enumera la información pública de los partidos políticos que debe estar a disposición de las personas, mediante la página electrónica del IFE.

De acuerdo con lo dispuesto en el Código citado¹³⁵, los partidos políticos tienen información:

1. No pública;
2. Pública;
3. Confidencial, y
4. Reservada.

Por su parte, en el Reglamento en comento, se prevé la siguiente clasificación:

1. Pública;
2. Reservada;
3. Confidencial, y
4. Voluntaria.

De lo anterior, destaca que los tipos de información previstos en el Reglamento de la materia, no coinciden con los señalados en el COFIPE; sin embargo, se observa que en el Reglamento se incluye a la información considerada como “no pública” dentro de la considerada como “reservada”. En el caso de la “voluntaria”, no hay un tipo correlativo en el Código Electoral.

Ahora bien, en el artículo 62 del Reglamento en cuestión, se prevé el principio de ámbito limitado de excepciones, ya que se establece que toda la información relativa a los partidos políticos es pública, con excepción de aquella que es considerada como reservada o confidencial en el COFIPE, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y dicho Reglamento.

¹³⁵ Artículos 42, numeral 2 y 44 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Atendiendo a los tipos de información señalados en el COFIPE y en el Reglamento, no es claro si la información voluntaria y la no pública entran en el régimen de excepciones.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 62, numeral 3 del Reglamento en comento, **la información reservada** es la siguiente:

- Los juicios en curso de cualquier naturaleza, en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada;
- Los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos políticos;
- La correspondiente a las estrategias políticas y de campañas electorales de los partidos políticos;
- La contenida en todo tipo de encuestas ordenadas por los partidos políticos, y
- El resultado de las auditorías y verificaciones ordenadas por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos, en tanto no se haya emitido una resolución por el Consejo General.¹³⁶

Para que se actualice alguno de los supuestos citados, es necesario que los partidos políticos precisen el ordenamiento jurídico que le otorga de forma expresa ese carácter; las razones, motivos o circunstancias que permitan concluir que el caso específico encuadra en esa causal y, además, que acrediten la prueba de daño¹³⁷.

¹³⁶ Los primeros tres contenidos, son considerados en el COFIPE como información “no pública”, y se diferencian de aquella que es considerada como reservada en términos de dicha normativa. Ello origina un conflicto respecto del plazo para tener acceso a dicha información, ya que en el Código referido no se prevé la posibilidad de tener acceso a la misma en ningún momento; sin embargo, al ser considerada como “reservada” en el Reglamento de la materia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, numeral 5 del citado ordenamiento, en un plazo determinado (mientras desaparezcan las causas que dieron origen a esa clasificación), la información sería pública y cualquier persona podría tener acceso a dicha información.

¹³⁷ Artículo 62, numerales 4 y 5 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Respecto de este tipo de información, también es de destacarse que los partidos políticos tienen la obligación de elaborar semestralmente índices de expedientes reservados, sujetos a aprobación por parte del Comité de Información del IFE¹³⁸.

Por su parte, la **información confidencial**¹³⁹ es aquella que contiene datos personales de los afiliados o militantes, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular de carácter federal, salvo los contenidos en los directorios y padrones de afiliados o militantes¹⁴⁰ establecidos en las obligaciones de transparencia de los partidos y en las listas de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que solamente contendrán el nombre completo y otros datos personales que autorice el interesado. También será confidencial aquella que se refiera a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de los

¹³⁸ Artículo 67 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹³⁹ Artículo 63 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La información considerada como confidencial en el Reglamento de la materia coincide con la prevista por el COFIPE. Sin embargo, se advierten las siguientes diferencias: i) Los datos personales de los militantes no se prevén en el Código referido como información de carácter confidencial, a diferencia del Reglamento, en el que se incluyen en esta categoría y, ii) La información relativa a la vida privada de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, es considerada en el Código como información no pública, mientras que en el Reglamento se prevé como confidencial.

¹⁴⁰ El 10 de septiembre de 2008, el TEPJF se pronunció respecto de los padrones de militantes que los partidos políticos están obligados a actualizar y publicar en sus portales de Internet. En el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-137/2008, los partidos actores alegaban que los padrones no debían ser publicados en virtud de que contienen datos personales; sin embargo, la Sala Superior reafirmó dicha obligación señalando que de ninguna manera se publican datos personales, pues el nombre y el estado de origen del militante no son datos suficientes para identificar a la persona en cuestión, por lo tanto, lejos de violar la libertad de afiliación de las personas, se refuerza la transparencia en el padrón de militantes, y se permite controlar y vigilar que dichos padrones estén integrados de forma correcta, lo cual abona a la certeza y transparencia.

afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, de los partidos políticos.

De conformidad con el artículo 65 del Reglamento de la materia, si un partido político recibe una solicitud de acceso a un expediente o documento que contenga información confidencial, éste deberá requerir al titular de la misma, la autorización para entregarla, el titular tendrá 5 días para contestar, en caso de que no lo haga, la información mantendrá el carácter de confidencial.

Lo anterior, no obsta para que el partido permita el acceso a versiones públicas, es decir, versiones en las que omita documentos, partes o secciones que contengan información confidencial, tal y como lo establece el artículo citado en el párrafo anterior.

Por último, la **información voluntaria**¹⁴¹ es la siguiente:

- Informes parciales de ingresos y egresos que presentan en términos del Código;
- Los informes parciales de ingresos y egresos respecto de gastos de precampaña y campaña electoral;
- Los currícula de todos los candidatos a cargos de elección popular, y
- Los currícula de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal.

No se advierte una justificación para la existencia de esta categoría, al contrario, se considera un retroceso dejar a la voluntad de los partidos políticos la entrega de información, ya que ello supone no fundar y motivar la negativa de su acceso, de ser el caso.

¹⁴¹ Artículo 64 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, llama la atención que se catalogue como información voluntaria, los currícula de funcionarios partidistas, siendo éstos documentos relevantes para la evaluación que de dichos individuos deberían hacer los ciudadanos.

c. Procedimientos de acceso

De acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento que se analiza, el ejercicio del derecho de acceso a la información de los partidos políticos se garantiza con el establecimiento de un procedimiento administrativo¹⁴² que inicia con la presentación de solicitudes de información. Este apartado tiene modificaciones importantes, en relación con el procedimiento previsto en el Reglamento en materia de transparencia de 2005.

Las solicitudes de acceso pueden presentarse ante:

- La Unidad de Enlace;
- Los Módulos de Información, y
- Los partidos políticos¹⁴³.

Esta última opción, permite un mayor acercamiento entre las personas y los partidos políticos, pero sólo por lo que toca a la recepción de los requerimientos de información, ya que el desahogo del procedimiento sigue estando a cargo del IFE.

A diferencia del Reglamento en la materia de 2005, la inclusión de los partidos políticos como medios receptores de las solicitudes de información, les otorga una participación más activa frente al ejercicio del derecho de acceso a la información.

¹⁴² Artículo 69 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁴³ En este caso, los partidos políticos deberán remitir la solicitud a la Unidad de Enlace al día siguiente a aquel en que reciban dicha solicitud, para efecto de que inicie el plazo en que debe ser atendida la misma.

El medio a través del cual se presenta la solicitud de información puede ser escrito o electrónico. Entre otros datos, debe contener los siguientes:

- Nombre del solicitante y, en su caso, del representante legal.
- Domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como correo electrónico¹⁴⁴;
- La descripción clara y precisa de la información que solicita;
- Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y propicie su localización, y
- La modalidad de entrega.

No es necesario motivar o justificar la utilización de la información solicitada, o interés jurídico alguno.

En el artículo 69 del Reglamento de la materia se prevén dos procedimientos para tener acceso a la información de los partidos políticos¹⁴⁵.

1. Cuando la materia de la solicitud es información de los partidos políticos que obra en los archivos del IFE, y

2. Cuando lo solicitado obra en los archivos de los partidos políticos.

Se podría considerar como un tercer procedimiento, aquél en el que el requerimiento de información consiste en alguna que se encuentra publicada en el portal de Internet del IFE o del partido político respectivo, en cuyo caso, la Unidad

¹⁴⁴ En torno a este requisito, cabe señalar que el 25 de septiembre de 2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió el JDC2674/2008 en el sentido de que si el solicitante señala una dirección de correo electrónico, será responsabilidad del solicitante verificar el buzón de dicho correo, y por lo tanto, se entenderá que fue notificado a partir de la fecha en que el correo sea enviado por la Unidad de Enlace.

¹⁴⁵ Cabe mencionar que, aun cuando los supuestos son similares a los previstos en el Reglamento de 2005, la sustanciación es diferente.

de Enlace notificará al solicitante la ruta electrónica correspondiente para que la obtenga en forma directa, salvo que el interesado la requiera en forma impresa o en medio digital, previo pago de las cuotas de recuperación señaladas en el Reglamento.

Cuando se está ante el primero de los supuestos referidos, esto es, la información solicitada se encuentra en los archivos del Instituto, se debe desahogar el siguiente procedimiento¹⁴⁶, según se trate de información pública, reservada o confidencial:

- Si la información solicitada es pública y obra en los archivos del o los órganos a los que se turnó la solicitud, éstos deberán notificarlo a la Unidad de Enlace dentro de los **diez días hábiles** siguientes a aquél en que hayan recibido la solicitud. Precizando, en su caso, los costos de reproducción y envío de acuerdo con las diversas modalidades que contemplan los artículos 29 y 30 del Reglamento, o bien la fuente, lugar y forma en que se puede consultar, reproducir o adquirir.

La Unidad de Enlace tendrá un plazo de 3 días hábiles máximo para notificar la respuesta al solicitante.

- Ahora bien, si se trata de información clasificada como temporalmente reservada o confidencial o si en su caso la información solicitada se declara inexistente, el titular del órgano responsable deberá remitir al Comité de Información, en un plazo de **cinco días hábiles** contados a partir de que recibió la solicitud de acceso, con copia a la Unidad de Enlace, la solicitud y un oficio en el que funde y motive dicha clasificación, así como el expediente correspondiente. En este supuesto se colocaría, por ejemplo, la solicitud de información respecto a

¹⁴⁶ Artículo 24 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

las estrategias políticas y de campañas electorales de los partidos políticos en la elección intermedia del año 2007-2008.

Una vez que se ha remitido al Comité de Información la documentación referida anteriormente, éste debe resolver si:

- a) Confirma o modifica la clasificación o declaratoria de inexistencia y niega el acceso a la información;
- b) Modifica la clasificación y ordena la entrega de una versión pública de la información solicitada; o
- c) Revoca la clasificación o la declaratoria de inexistencia y concede el acceso a la información.

Aunque en este supuesto no se señala un plazo para que la Unidad de Enlace notifique la respuesta al solicitante, debe tomarse en cuenta que el plazo máximo para atender la solicitud es de 15 días hábiles.

Cuando la información se declara inexistente, no se puede solicitar la ampliación del plazo de respuesta.

- También puede darse el supuesto de que la información solicitada contenga partes o secciones clasificadas como temporalmente reservadas o confidenciales, siendo así, el órgano correspondiente deberá remitir al Comité de Información, dentro de los **cinco días hábiles** siguientes a aquel en que reciba el requerimiento de información, la solicitud, un oficio en el que funde y motive su clasificación, una reproducción de la versión original del documento, así como de la versión pública del mismo. Lo anterior con la finalidad de que el Comité de Información resuelva, como en el caso del punto anterior, si confirma, modifica o revoca la clasificación

de información, lo cual tendrá como efecto que se niegue o permita el acceso a la información.

El plazo para dar respuesta no deberá exceder de los 15 días hábiles contados a partir de que la solicitud haya sido recibida en la Unidad de Enlace, salvo que dicho plazo se amplíe hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, y siempre y cuando el solicitante sea notificado.

En el caso del segundo supuesto, es decir, que la información solicitada obre en los archivos de los partidos políticos, el procedimiento que se debe seguir es el siguiente¹⁴⁷:

- El órgano responsable que haya recibido la solicitud de información, deberá emitir una respuesta fundada y motivada a más tardar dentro de los cinco días siguientes al que se le turnó la solicitud¹⁴⁸, notificando al Comité de Información, a través de la Unidad de Enlace, que la información no obra en sus archivos.
- En seguida, el Comité de Información, por medio de la Unidad de Enlace, hará del conocimiento del partido político correspondiente la existencia de la solicitud de acceso.
- A partir de este momento, el partido político deberá cumplir los plazos específicos según la clasificación de la información solicitada, mismos que se contarán a partir del día siguiente a aquél en que reciba la solicitud referida.

¹⁴⁷ Artículo 69, párrafo 5, inciso b) del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁴⁸ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Unidad de Enlace turna, en un plazo de dos días hábiles, la solicitud de información al órgano que pudiera contar con la misma.

Si se trata de información pública, el partido político contará con un plazo de **diez días** siguientes a partir de que se le turnó la solicitud, para entregar directamente la información al solicitante y rendir, a su vez, un informe ante el Comité de Información.

Cabe mencionar que, atendiendo a los plazos previstos en el Reglamento, de actualizarse este supuesto es posible rebasar el plazo máximo de 15 días hábiles previsto para responder las solicitudes de información. Lo anterior, en virtud de que, al sumar 2 días previstos para que la Unidad de Enlace turne la solicitud de acceso al órgano que pudiera contar con lo requerido, 5 días para que éste comunique su inexistencia y turne el requerimiento al partido político correspondiente y 10 días para que este último entregue la información al particular, da un total de 17 días.

En el caso de información clasificada como reservada o confidencial, o que sea declarada como inexistente, el partido político contará con **cinco días** a partir de que se le turnó la solicitud, para manifestar de modo fundado y motivado la clasificación o declaratoria de inexistencia de que se trate. En este caso, la Unidad de Enlace deberá remitir el asunto al Comité de Información, el cual en ejercicio de sus facultades confirmará, modificará o revocará la clasificación o declaratoria de inexistencia de la información.

El plazo para que el Comité resuelva no debe exceder los quince días hábiles, contados a partir de la recepción de la solicitud en la Unidad de Enlace, asimismo, la notificación de la resolución respectiva al particular, deberá efectuarse dentro de los 5 días hábiles siguientes al de su aprobación.

La ampliación del plazo, hasta por un periodo igual, sólo podrá darse cuando existan razones que lo motiven y siempre y cuando el solicitante sea notificado.

Cabe mencionar que durante la sustanciación de las solicitudes de acceso, deben protegerse los datos personales que obren en los documentos solicitados¹⁴⁹.

d. Órgano Garante

A diferencia del Órgano Garante previsto en el Reglamento de 2005, con la emisión del Reglamento que se analiza, se modificó, además de su denominación, la integración con el fin de otorgarle autonomía en la toma de decisiones, especialidad en la emisión de sus actos de autoridad e independencia en el ejercicio de sus funciones.

La nueva integración es la siguiente:

- Un Consejero Electoral, que presidirá el Órgano;
- El Contralor General del IFE;
- Un ciudadano¹⁵⁰;
- Los representantes de los partidos y los consejeros del Poder Legislativo, y
- El Director Jurídico del IFE.

e. Medios de impugnación

- Vía administrativa

En el Reglamento objeto de análisis, se prevén dos medios de impugnación de naturaleza administrativa: el Recurso de Revisión y el de Reconsideración.

¹⁴⁹ Artículo 69 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública emitido en 2008.

¹⁵⁰ La inclusión de un ciudadano con derecho de voz y voto en el Órgano Garante del IFE, tuvo por objeto dotar de especialidad a dicho Órgano.

El primero de ellos, tiene por objeto impugnar aquellos actos o resoluciones en virtud de los cuáles:

- La solicitud de información no es atendida en los plazos previstos en el Reglamento de la materia;
- Se entrega información incompleta, incomprensible o diferente a la solicitada;
- El partido político no atiende los requerimientos de información que formule el Comité de Información o el Órgano Garante;
- Se declara la inexistencia de la información requerida, y
- Se niega el acceso a datos personales cuando lo solicite su titular.

El plazo de interposición del recurso de revisión es de 15 días hábiles a partir de cualquiera de los tres momentos siguientes:

- La fecha en que tuvo conocimiento del acto o resolución impugnado;
- La notificación de la respuesta a su solicitud de acceso a la información, o
- El vencimiento del plazo para que se le entregara el resultado sobre la solicitud de modificación o acceso a datos personales.

Este medio de impugnación debe contener el nombre del recurrente (los recursos anónimos son desechados) o en su caso el del representante legal, nombre del tercero interesado, si lo hay, domicilio o medio para recibir notificaciones, la fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto o resolución reclamada, el acto o resolución que se recurre y los puntos petitorios, asimismo se debe acompañar con la copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente y, por último, el recurrente puede agregar todos los elementos que considere procedentes.

En caso de que el recurso no satisfaga alguno de los requisitos anteriores y la Secretaría Técnica del órgano garante no cuente con elementos para subsanarlos, contará con un plazo de hasta 5 días para prevenir al recurrente para efecto de que los aporte, teniendo este último, oportunidad de aportarlos hasta en tanto no se presente el proyecto de resolución ante el Órgano Garante.

Ahora bien, cuando el recurso es presentado fuera del plazo de los 15 días hábiles señalados; el Órgano Garante ya conoció al respecto y resolvió en definitiva, se recurre un caso que no ha sido emitido por la Unidad de Enlace, o se está tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente ante el Poder Judicial Federal, el recurso se desechará por improcedente.

Por su parte, existen 4 causas de sobreseimiento del recurso: desistimiento del recurrente; fallecimiento del recurrente; disolución de una persona moral; cuando exista alguna causal de improcedencia y, finalmente, cuando el medio de impugnación quede sin efectos o materia.

El procedimiento para desahogar el recurso de revisión, es el siguiente:

1. La Unidad de Enlace recibe el recurso de revisión, a partir del día siguiente tendrá un plazo de tres días para remitir el asunto con el informe justificado correspondiente a la Secretaría Técnica del Órgano Garante.
2. Una vez recibido el recurso, la Secretaría Técnica del Órgano Garante le asignará un número de expediente, lo registrará en el Libro de Gobierno y notificará a la Presidencia del Órgano Garante la interposición del recurso, resumiendo su contenido y precisando las fechas en las que correrá el término para presentar su proyecto de resolución. En caso de que se impugne el acto de un partido político, al día hábil siguiente de que la Secretaría reciba el recurso, deberá notificar al partido político de que se trate.

3. Una vez que el partido también tenga conocimiento de la interposición del recurso, a partir del día siguiente tendrá un plazo de tres días hábiles para rendir un informe circunstanciado.

4. Una vez hechas las notificaciones señaladas en los párrafos anteriores, la Secretaría Técnica será la encargada de integrar el expediente y sustanciar el recurso, siendo supervisada durante su desarrollo por la Presidencia del Órgano Garante.

5. Durante la sustanciación del recurso, se podrá llevar a cabo:

- La acumulación de expedientes;
- Subsanan las deficiencias del recurso interpuesto, y en caso de que la Secretaría Técnica no contara con los elementos suficientes se podrá requerir al recurrente dentro de un plazo de 5 días hábiles a partir de que se observen tales deficiencias para que éste las subsane hasta antes de que se presente el proyecto de resolución ante la presidencia del órgano garante;
- Requerir al recurrente, Unidad de Enlace, órgano responsable correspondiente, partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales que aporten mayores elementos para la integración del expediente, y
- Recibir las promociones y escritos por vía electrónica, previa solicitud del interesado, garantizando al recurrente la recepción y tramitación de los mismos;

6. Una vez transcurridos los 30 días hábiles que la Secretaría Técnica tiene para integrar y sustanciar el procedimiento a partir de que se presenta el recurso de revisión, deberá presentar el proyecto de resolución ante el Órgano Garante. A manera de excepción, la secretaria técnica podrá solicitar la ampliación del plazo solo por una vez y por un período igual cuando exista causa justificada, siendo el órgano garante quien lo autorice o no.

7. El Órgano Garante resolverá en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el proyecto de resolución. Cuando haya causa justificada, el Órgano Garante podrá ampliar por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en este párrafo.

8. Una vez aprobada la resolución por el Órgano Garante, ésta deberá ser notificada al recurrente dentro de los tres días hábiles siguientes a su aprobación. La notificación podrá ser personalmente cuando el recurrente señale un domicilio dentro de la República o por estrados, por correo electrónico o certificado según la circunstancia de cada caso.

En síntesis, la resolución del recurso de revisión se prevé en un plazo de 50 días, y en caso de que se autorizara la ampliación de plazos tanto para la Secretaría Técnica como para el propio Órgano Garante, el recurrente tendría respuesta en un plazo de 100 días hábiles.

Por otro lado, en relación con la resolución del Órgano Garante resulta interesante señalar que ésta deberá ser aprobada por mayoría simple; sin embargo, cuando alguno de los integrantes tenga una opinión contraria podrá elaborar un voto particular; la resolución deberá constar por escrito y señalar el plazo para su ejecución; así como los procedimientos que garanticen su cumplimiento.

La resolución podrá dictarse en tres sentidos: confirmar el acto impugnado (esto también se entenderá en caso de que el órgano garante no resuelva en el plazo establecido), revocar o modificar el acto o desechar o sobreseer el recurso.

El segundo recurso previsto es el de Reconsideración. Para su procedencia, es necesario que transcurra un año a partir de que el Órgano de Transparencia emita la resolución por la que se confirme el acto o la resolución recurrida. En este caso, el particular afectado podrá solicitar al órgano garante que reconsidere dicha resolución. Esto significa que este recurso es opcional, razón por la cual, los

particulares están en condiciones de acudir ante el TEPJF para hacer valer su derecho a la información por medio del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, aun sin haber promovido del recurso en cuestión.

El recurso de reconsideración se presenta ante la Unidad de Enlace y debe ser resuelto por el Órgano Garante de Transparencia en un plazo máximo de 60 días hábiles.

También procede en contra de actos de partidos políticos, siendo observables las mismas reglas que se señalan en el artículo 49 del Reglamento en comento.

- Vía jurisdiccional

Además de los recursos previstos en el Reglamento citado, también existe un medio de impugnación de carácter jurisdiccional a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, cabe señalar que los únicos que pueden accionar este mecanismo son los ciudadanos. El recurso al que nos referimos es el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, conocido comúnmente como JDC.

f. De la documentación y el material archivístico de los partidos políticos.

Resulta de suma importancia que en el Reglamento que se analiza, se prevén criterios y obligaciones en materia de reclasificación archivística de la información que poseen los partidos políticos.

Dentro de estos criterios se señala que los partidos políticos deben preservar su documentación en archivos y de forma actualizada, elaborar manuales de procedimiento para la organización y conservación de sus archivos; así como

elaborar herramientas informáticas que permitan conocer el cuadro general de clasificación archivística y los inventarios de bajas documentales.

g. Responsabilidades de los partidos políticos

Un tema relevante que se incluyó en el texto del Reglamento que se analiza, es el capítulo IV De las obligaciones y responsabilidades de los partidos políticos.

Si los partidos políticos no cumplen con alguna de las obligaciones que a continuación se enuncian, el Órgano Garante o el Comité de Información, independientemente de las responsabilidades civil o penal que procedan, deben notificar al Secretario del Consejo General del IFE, para que inicie el procedimiento sancionador ordinario previsto en los artículos 361 al 366 del COFIPE.

Las obligaciones de los partidos políticos, en materia de acceso a la información y transparencia, son:

- Colaborar a la actualización de la información contenida en el artículo 59 del Reglamento de la materia;
- Actuar con diligencia en la clasificación y conservación de la información;
- Asegurar el buen manejo de la información que se encuentre bajo su resguardo, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- Recabar y poner a disposición de los particulares la información que soliciten; - Actualizar con oportunidad los índices de información reservada;
- Fundar y motivar las respuestas de las solicitudes de acceso a la información, cuando se trate de una negativa;
- Custodiar los archivos bajo su cargo, de conformidad con los Lineamientos respectivos;
- Guardar la reserva o confidencialidad de los documentos que posean;

- Entregar la información pública que obre en los archivos del partido político o agrupación política nacional;
- Atender los requerimientos de información que formulen el Comité de Información y el Órgano Garante;
- Ajustarse a los plazos señalados en el Reglamento para atender las solicitudes de información;
- Cumplir con las determinaciones del Comité y el Órgano Garante, y
- Las demás que se deriven del Código, la Ley y el Reglamento de la materia.

5. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2011

A. Generalidades

El 28 de junio de 2011, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mediante el cual se abroga¹⁵¹ el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Consejo General en sesión del 20 de julio de 2008, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de agosto de 2008.

La emisión de este nuevo Reglamento obedece, de acuerdo con lo expuesto en el Acuerdo de su aprobación, a la necesidad de actualizar la regulación de los diferentes procedimientos para la tramitación y desahogo de las solicitudes de información y de los recursos; así como en materia de obligaciones de los órganos responsables del Instituto y de los partidos políticos, con la finalidad de mejorar dichos procedimientos, y ajustarlos a los requerimientos actuales, haciéndolos

¹⁵¹ La abrogación obedece a que al incluir el artículo 7 De la información socialmente útil, fue necesario modificar la numeración del resto del articulado.

más eficientes y eficaces, además de adecuar las obligaciones en materia de transparencia¹⁵².

A continuación, se señalan algunos de los cambios que se realizaron al Reglamento emitido en 2008:

- Se incluyeron definiciones en el Glosario del Reglamento: Comité de Gestión; Consulta a partido; Declaración de inexistencia; Enlace web; Gestor de Contenidos; INFOMEX-IFE; Información clasificada; Revocación y Versión pública¹⁵³.

- Se disgregaron semánticamente las obligaciones de transparencia a cargo del IFE. En el numeral I, se establecen aquéllas que se refieren a información del IFE y en el numeral II, se prevén las relativas a la información de los partidos políticos¹⁵⁴. Cabe precisar que no se advierte alguna modificación de fondo al respecto.

- Se establece un procedimiento que tiene como finalidad que la información que se publique en los portales en Internet sobre los partidos políticos, esté actualizada¹⁵⁵. Los pasos a seguir, son los siguientes:

1. Los órganos responsables competentes requieren la información correspondiente a los partidos políticos, a través de la Unidad de Enlace.

¹⁵² Considerando Décimo Primero del Acuerdo del Consejo General del IFE CG188/2011.

¹⁵³ Artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente.

¹⁵⁴ Artículo 5 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente.

¹⁵⁵ Artículo 6 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente.

2. A partir de la recepción de los documentos, los órganos responsables deben revisarlos y, en su caso, dar el visto bueno en un plazo que no debe exceder 20 días hábiles. De tener observaciones, se hace del conocimiento de los partidos políticos a efecto de que éstos las atiendan, y pueda iniciarse nuevamente la revisión.

3. Una vez que los órganos responsables dan el visto bueno de los documentos, deben remitirlos al Gestor de Contenidos¹⁵⁶ para la publicación correspondiente, dando cuenta de lo anterior a la Unidad de Enlace.

Destaca que no se prevé un plazo específico en el que los partidos políticos deben responder los requerimientos efectuados por los órganos responsables competentes. Esto, genera incertidumbre respecto del nivel de cumplimiento que se vaya dar a los mismos y el momento a partir del cual, se configuraría una posible responsabilidad.

- Derivado de la reforma al artículo 16 constitucional, se agrega la obligación a cargo del Consejo General del IFE, de emitir Lineamientos para el establecimiento de un sistema de datos personales de afiliados y militantes de los partidos políticos nacionales¹⁵⁷. Lo anterior, con el fin de proteger los datos personales incluidos en los padrones de afiliados y militantes de los partidos políticos, por tratarse de datos sensibles que requieren autorización expresa para ser difundidos por el IFE.

- Se establece de forma expresa, la posibilidad de ejercer los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición), pero sólo tratándose de militantes

¹⁵⁶ En términos del artículo 2, fracción XXIV del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicado en 2011, es el encargado de revisar el contenido editorial de la información a publicar en los portales de Internet e intranet del IFE.

¹⁵⁷ Artículo 5, numeral 2, fracción I del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente.

y afiliados¹⁵⁸. El ejercicio de los derechos citados, se realizará de conformidad con los Lineamientos que emita la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.

- Se prevé la emisión de Lineamientos que tengan por objeto garantizar la protección de los datos personales que obran en el Registro Federal de Electores¹⁵⁹.

- Se compiló en un solo artículo¹⁶⁰, el marco normativo de la difusión de información socialmente útil.

- Se modificó el nombre del Comité de Publicación y Gestión Electrónica¹⁶¹, para quedar como Comité de Gestión y Publicación Electrónica. Asimismo, se agregó un integrante: el Gestor de Contenidos del portal de Internet del IFE, a cargo del titular de la Subdirección de Información Socialmente Útil, adscrito a la Unidad Técnica.

- Se prevé en un solo artículo, la normativa relativa al tratamiento de los índices de expedientes reservados y la verificación de la clasificación de información que realicen los órganos responsables y los partidos políticos. Cabe señalar que no se trata de un cambio sustantivo, sino que únicamente se trasladó lo dispuesto en el artículo 9, numeral 7 del Reglamento de la materia de 2008, al artículo 15 del nuevo Reglamento; así como lo previsto en el artículo 67 del Reglamento abrogado (en este caso, el cambio consiste en la eliminación de este artículo y la

¹⁵⁸ Artículo 32 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente.

¹⁵⁹ Artículo 32, numerales 2, 4 y 7 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁶⁰ Artículo 7 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicado en 2011.

¹⁶¹ Este Comité tiene a su cargo la aprobación de la línea editorial de los portales de Internet e Intranet; el asesoramiento a los partidos políticos sobre la actualización de la información, la recepción de las opiniones, quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de los portales de Internet del IFE y de los partidos políticos, entre otras funciones.

inclusión de la referencia a los partidos políticos en el artículo 15 del nuevo Reglamento).

- En un mismo artículo se regulan las causales de reserva de información en poder del IFE y de los partidos políticos¹⁶². El cambio no es sustantivo, únicamente se concentra en una sola disposición la regulación respectiva.

- La regulación sobre la información confidencial que obra en poder de los partidos políticos, se trasladó al artículo en el que se establece lo relativo a la que obra en poder del IFE¹⁶³. En este caso sí hubo 3 cambios de fondo:

1. A la disposición que consiste en requerir la autorización del titular de la información confidencial que obre en un documento para su entrega, se agregó que ello será cuando el Comité de Información lo considere necesario.

No es claro si ello implica que en todos los casos en que se requiera acceso a documentos que contengan información confidencial, se debe llevar a cabo una especie de consulta al Comité de Información para saber si es necesario obtener la autorización por parte de los titulares de esa información para su entrega. Asimismo, no es evidente en qué casos y bajo qué criterios, el Comité de Información determinará la pertinencia de preguntar a los titulares si aceptan la difusión de su información confidencial.

2. Se amplía el plazo en que los titulares de información confidencial pueden responder respecto de la posibilidad de difundir la misma. Antes eran 5 días hábiles, actualmente son 10.

¹⁶² Lo dispuesto en el párrafo 3, del artículo 62 del Reglamento abrogado, se pasa al artículo 11 del nuevo Reglamento.

¹⁶³ Lo dispuesto en el artículo 66 del Reglamento abrogado, se trasladó al artículo 13 del nuevo Reglamento.

3. En el numeral 4 del artículo 13 del Reglamento en análisis, se señala que la documentación presentada por los partidos políticos, mediante la cual solicitan el registro de candidatos a puestos de elección popular en el ámbito federal, contiene partes susceptibles de ser clasificadas como confidenciales y, por lo tanto, se debe hacer una versión pública de la misma, testando los datos personales que contenga.

Al respecto, no se advierte la razón por la cual fue necesario adicionar un caso específico sobre información susceptible de elaboración de versión pública. Se considera que esta previsión es innecesaria ya que la obligación de proteger datos personales de carácter confidencial, debe cumplirse en todos los casos en que se actualice dicho supuesto.

- Se homologó el artículo 46 De las notificaciones a lo dispuesto en el Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE.

- Se incluyó la figura jurídica del Incidente de incumplimiento. Este instrumento es opcional y se promueve por la parte interesada ante la Secretaría Técnica del Órgano Garante. Procede ante el incumplimiento total o parcial de lo ordenado en las resoluciones del Órgano referido, dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la notificación del cumplimiento o de la omisión contada a partir del vencimiento del plazo otorgado para el mismo.

El incidente es resuelto por el Órgano Garante del IFE y tiene por objeto, resolver sobre el incumplimiento denunciado y, en su caso, dictar las medidas para el inmediato cumplimiento de la resolución.

Como se observa, los cambios efectuados al Reglamento en materia de transparencia del IFE no son, en su mayoría, de carácter sustantivo.

No obstante, sí se puede advertir un importante cambio en el procedimiento de gestión de las solicitudes de información y en la sustanciación del recurso de revisión.

En tal sentido, a continuación se hará mención de dichos procedimientos:

B. Procedimiento de acceso a la información de los partidos políticos

El procedimiento vigente de acceso a la información de los partidos políticos, es el siguiente:

1. Dentro de los 2 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud de acceso en la Unidad de Enlace, ésta la turna al órgano que pudiera contar con lo solicitado.

Si la información requerida se refiere a partidos políticos, la solicitud se turna en primera instancia a los órganos responsables del IFE.

2. Si en los archivos de estos órganos no obra la información, o bien, no es de su competencia, total o parcial, la solicitud se turna al o los partidos políticos correspondientes.

Cabe mencionar que en este supuesto no se prevé el plazo en el que debe llevarse a cabo el turno referido; sin embargo, atendiendo a los siguientes plazos que se analizarán, se infiere que dicho turno debe ser inmediato con la finalidad de no rebasar el plazo máximo legal previsto.

3. **Si la información es pública**, el órgano o partido que cuente con la misma debe notificarlo a la Unidad de Enlace, dentro de los 10 días hábiles siguientes a aquél en que hayan recibido la solicitud, precisando los costos de reproducción y

envío, o bien, la fuente, lugar y forma en donde se puede consultar, reproducir o adquirir.

En este supuesto, la Unidad de Enlace tendrá 3 días hábiles para notificar la respuesta al particular.

4. Si la información se encuentra clasificada como reservada o confidencial, el órgano o partido político correspondiente deberá remitir al Comité de Información, en un plazo de 5 días hábiles contados a partir de que recibió la solicitud de acceso, esta última, el expediente y un informe en el que funde y motive dicha clasificación.

5. Si la información contiene partes o secciones clasificadas como reservada o confidenciales, es decir, es susceptible de elaboración de una versión pública, el órgano responsable o partido político debe remitir al Comité de Información, en un plazo de 5 días hábiles contados a partir de que recibió la solicitud de acceso, un oficio en que funde y motive la clasificación, una reproducción de la versión original del documento y la versión pública del mismo.

6. Si la información solicitada no obra en los archivos de los órganos responsables o de los partidos políticos, se debe remitir al Comité de Información, un informe fundando y motivado en donde se exponga la inexistencia en cuestión y la solicitud de acceso. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizarlas.

7. En los supuestos referidos en los numerales, 4, 5 y 6, el Comité resolverá si confirma, modifica o revoca la clasificación o inexistencia invocada respecto de la información solicitada, a efecto de determinar su entrega íntegra o en versión pública o, negativa de acceso. La resolución debe emitirse a la brevedad posible, sin más limitante que el plazo máximo legal para dar respuesta a las solicitudes de acceso o a la ampliación permitida.

El plazo de respuesta puede ser ampliado hasta por un periodo igual, salvo cuando se trate de casos en los que se declare la inexistencia de la información solicitada.

A partir de lo anterior, se concluye que el principal cambio sustantivo que se efectuó al procedimiento de acceso a la información de los partidos políticos, consiste en que, a diferencia de lo dispuesto en el Reglamento abrogado, el procedimiento para atender las solicitudes de información de los partidos políticos es el mismo, independientemente de que la información requerida obre en los archivos del IFE o del partido político en cuestión.

Lo anterior, tiene las siguientes consecuencias:

1. Se uniforman los plazos para desahogar los requerimientos de acceso.
2. Los partidos políticos no entregan la información requerida de forma directa a los solicitantes, sino que la Unidad de Enlace del IFE se encarga de ponerla a disposición del particular.
3. Si la información solicitada contiene partes o secciones clasificadas como reservadas o confidenciales, se debe remitir al Comité de Información del IFE, la versión original del documento y la versión pública correspondiente, a efecto de que éste determine su procedencia.¹⁶⁴
4. En ningún caso, los partidos políticos podrán solicitar la ampliación del plazo de respuesta, si la información se declara inexistente¹⁶⁵.

¹⁶⁴ En el Reglamento abrogado, no se preveía la posibilidad de remitir el documento original y la versión pública respectiva, cuando lo solicitado obraba en los archivos de algún partido político.

¹⁶⁵ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 del Reglamento abrogado, podía ampliarse el plazo de respuesta aun cuando ésta consistiera en una declaración de inexistencia.

C. Recurso de revisión

La abrogación del Reglamento en materia de transparencia, emitido en 2008, también tuvo efectos en la sustanciación del recurso de revisión.

De conformidad con el nuevo Reglamento en la materia, el procedimiento de desahogo del medio de impugnación en comento, es el siguiente:

1. A partir de la fecha de recepción del recurso, la Secretaría Técnica del Órgano Garante debe:
2. Verificar si el recurso de revisión actualiza una causal de improcedencia¹⁶⁶, en caso de ser así, el medio de impugnación se desecha de plano, y
3. En un plazo de 10 días hábiles, emitir un acuerdo de prevención y notificarlo al particular, en caso de que el escrito no cumpla con alguno de los requisitos establecidos en el artículo 42¹⁶⁷ del Reglamento en comento.

El particular cuenta con un plazo de 5 días hábiles para desahogar el acuerdo de prevención notificado. En caso de no hacerlo, el recurso será desechado.

¹⁶⁶ Las causales de improcedencia se prevén en el artículo 48 del Reglamento en materia de transparencia del IFE vigente.

¹⁶⁷ En el artículo citado, se dispone que el escrito de interposición del recurso de revisión debe contener: i) Nombre del recurrente y, en su caso, de su representante legal. Los recursos anónimos serán desechados; ii) Nombre, en su caso, del tercero interesado; iii) Domicilio o medio para recibir notificaciones; iv) La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado; v) El acto o Resolución que se recurre y los puntos petitorios; vi) La copia de la Resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y vii) Los demás elementos que considere procedentes someter a consideración del Órgano Garante.

4. Recibido el recurso de revisión o desahogada la prevención, de haber sido el caso, la Secretaría Técnica debe:

- Asignar un número al expediente;
- Registrarlo en el Libro de Gobierno;
- Notificar a la Presidencia del Órgano Garante, la interposición del recurso, y
- En caso de que el recurso de revisión se interponga en contra de actos de partidos políticos, debe hacer del conocimiento del partido político de que se trate, dicha situación, al día hábil siguiente.

5. La Secretaría Técnica cuenta con 30 días hábiles para presentar el proyecto de resolución ante el Órgano Garante, plazo que puede ser ampliado por una sola vez y hasta por un periodo igual, cuando exista causa justificada.

6. El Órgano Garante debe resolver en definitiva, dentro de los 20 días hábiles siguientes a aquél en que se presentó el Proyecto de Resolución. Este plazo, puede ser ampliado por una vez y hasta por un periodo igual.

A partir de lo anterior y del análisis efectuado al Reglamento abrogado, se desprende que uno de los principales cambios es la inclusión de la figura jurídica del desechamiento en caso de que los particulares no desahoguen en un plazo específico -5 días hábiles-, el acuerdo de prevención que en su caso le notifique la Secretaría Técnica del Órgano Garante del IFE.

Cabe recordar que de conformidad con el Reglamento abrogado, la prevención podía ser desahogada en cualquier momento de la sustanciación del recurso de revisión, dentro del plazo de los 30 días en que la Secretaría Técnica debía integrar el expediente y presentar el proyecto ante el Órgano Garante.

También se advierte una modificación al plazo dentro del cual, la Secretaría Técnica puede emitir un acuerdo de prevención. Anteriormente, ésta contaba con

5 días para prevenir al recurrente, actualmente, puede hacerlo dentro de un plazo de 10 días hábiles.

Derivado de los nuevos plazos fijados para sustanciar el recurso de revisión en caso de que sea necesario prevenir al recurrente, la resolución correspondiente puede ser emitida en un tiempo mayor que el previsto en el Reglamento abrogado.

Actuación	Reglamento abrogado	Reglamento vigente
Prevenición	5 días hábiles (contados a partir de que se tiene conocimiento de la deficiencia en el escrito de interposición) El plazo no es adicional al previsto para resolver.	10 días hábiles
Desahogo de prevención	No se señala; sin embargo, está comprendido dentro del plazo para integración del expediente y elaboración del proyecto, por lo que puede considerarse como 0.	5 días hábiles
Notificación al partido político del recurso de revisión interpuesto	1 día hábil	1 día hábil
Informe circunstanciado del partido político	3 días hábiles	3 días hábiles
Integración del expediente y presentación del proyecto	30 días hábiles	30 días hábiles
Resolución	20 días hábiles	20 días hábiles
Ampliación	1 sola vez 30 y 20	1 sola vez 30 y 20
TOTAL	104 días hábiles (con ampliación de los 2 plazos)	119 días hábiles (con ampliación de los 2 plazos)

Respecto de lo anterior, se considera que el plazo de 5 días previsto para desahogar prevenciones es adecuado; sin embargo, el plazo para que la

Secretaría Técnica determine sobre la procedencia de prevenir al recurrente es excesivo y retarda el procedimiento para resolver el recurso de revisión.

Otra inclusión relevante en el Reglamento en materia de transparencia vigente, es la prevista en el numeral 6 del artículo 43. De conformidad con la disposición referida, cuando el Órgano Garante ordene la reposición del procedimiento del Comité de Información, para que conozca una declaratoria de inexistencia o clasificación de la información hecha por un partido político, éste se debe sustanciar conforme a lo dispuesto en el artículo 25¹⁶⁸ de dicho Reglamento.

La disposición citada genera incertidumbre respecto de aquellos casos en que la resolución de un recurso de revisión versa sobre información clasificada, ya que no es claro si, en esos supuestos, el Órgano Garante puede emitir pronunciamientos que, contrario a determinar la procedencia de la reserva o confidencialidad invocada, ordenan un nuevo procedimiento a efecto de que sea el Comité de Información quien lo defina en última instancia.

De darse dicha situación, se advierte que no se cumpliría con la finalidad del Órgano Garante del IFE, en virtud de que, derivado del procedimiento de reposición, se podría llegar al mismo resultado que el particular impugnó, caso en el que se dejaría en estado de indefensión al particular, al no ser viable una nueva interposición del medio de impugnación, aunado a que el plazo en que se resolvería sobre la procedencia del acceso a determinada información no sería expedito.

Finalmente, debe precisarse que al igual que lo previsto en el Reglamento abrogado, en el Reglamento vigente se da la posibilidad de acumular expedientes; requerir al recurrente, la Unidad de Enlace y órgano responsables, mayores elementos para la integración del expediente, y subsanar las deficiencias de los

¹⁶⁸ En el artículo citado, se prevé el único procedimiento para gestionar las solicitudes de acceso a la información del IFE; así como la relacionada con los partidos políticos.

recursos cuando se trate de hechos notorios y errores en la cita de preceptos violados.

D. Recurso de reconsideración y sanciones

Del análisis de los contenidos de información referidos en el rubro, cabe precisar que el Reglamento emitido en el presente año, esto es 2011, no presenta cambios al respecto, en relación con lo previsto en el Reglamento emitido en 2008, razón por la cual no se considera necesario estudiar nuevamente dicha normatividad.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REFORMA AL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El análisis jurídico- político que se formuló en los capítulos precedentes, permite advertir la evolución de la regulación del derecho de acceso a la información en México: su inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1977 y la delimitación de sus alcances mediante la interpretación judicial (en la que se le reconoce como “garantía individual”); 24 años después, su reglamentación secundaria con la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en 2007 la inclusión de las bases mínimas para el ejercicio del Derecho fundamental de acceso a la información en el artículo 6º constitucional, dando uniformidad a toda la regulación que se había emitido en la materia.

El estudio formulado permitió observar el tratamiento que se ha dado a este derecho fundamental en relación con los partidos políticos, desprendiéndose que en la actualidad son sujetos obligados indirectos, en virtud de que no están incluidos en el texto del artículo 6º constitucional y, porque en términos del artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el acceso a su información (sólo la relativa a recursos públicos), es a través del Instituto Federal Electoral.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley citada en el párrafo anterior, los órganos constitucionales autónomos, como es el caso del Instituto Federal Electoral, regularían mediante reglamentos o acuerdos generales, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información. En el caso de este órgano autónomo, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la misma Ley, no sólo se encargaría del acceso a la información referida a sí mismo, sino además, a la de los partidos políticos.

De esta forma, el análisis del derecho de acceso a la información de los partidos políticos comprendió, en su mayor parte, la regulación emitida en la materia por el Instituto Federal Electoral, obteniéndose un panorama actual nada despreciable; sin embargo, sí susceptible de ser perfectible; asimismo, se estudió la actividad que en esta materia ha desarrollado el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, dando lugar a diversos planteamientos que serán abordados más adelante en el presente capítulo.

Por otra parte, también ha quedado claro hasta aquí, el papel central que juegan los partidos políticos en un Estado democrático, derivado de sus funciones.

Asimismo, se formularon consideraciones en torno a la teoría de los derechos fundamentales al analizar, entre otros, el derecho de acceso a la información.

Los elementos antes mencionados permiten, primero, ofrecer una respuesta al principal planteamiento de este trabajo ¿Con la regulación normativa actual, se garantiza el acceso a la información de los partidos políticos en México? y, en segundo lugar, partir de una base para formular una propuesta mínima de reformas necesarias a efecto de fortalecer el marco jurídico del derecho de acceso a la información de los partidos políticos en nuestro país.

Atendiendo a lo anterior, en el presente capítulo, en primer lugar, se responde la hipótesis formulada, exponiendo los principales argumentos que sustentan dicha respuesta; en segundo lugar, se presenta una propuesta que tiene como finalidad el rediseño del derecho de acceso a la información de los partidos políticos, atendiendo al papel que desempeñan en una democracia y, finalmente, se formulan algunas consideraciones sobre temas específicos que considero importantes para dotar de contenido a la reforma que se propone.

I. PARTIDOS POLÍTICOS COMO SUJETOS OBLIGADOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El presente apartado debe comenzar dando respuesta a la interrogante: ¿Con la regulación normativa actual, se garantiza el acceso a la información de los partidos políticos en México?

Derivado del análisis normativo y teórico desarrollado en los 3 capítulos precedentes, la respuesta al cuestionamiento formulado es que, si bien, actualmente existe un marco jurídico que nos permite tener acceso a la información de los partidos políticos en México, lo cierto es que su configuración no garantiza el pleno ejercicio de este derecho fundamental.

Una de las principales razones de la conclusión a la que hemos llegado, subyace en el hecho de que los actores políticos en cuestión no son sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información.

¿Qué significa lo anterior? Que en términos de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: i) el acceso a la información de los partidos políticos es a través del Instituto Federal Electoral , ii) dado que dicho Instituto es un órgano autónomo, en términos de lo establecido en el artículo 61 de la Ley en comento, los órganos, criterios y los procedimientos institucionales para proporcionar el acceso a los particulares dependerán de los reglamentos o acuerdos de carácter general que emita dicho sujeto y, iii) aun cuando en términos del último artículo citado, la emisión del reglamento y acuerdos deben atender a los principios y plazos establecidos en la Ley que nos ocupa, lo cierto es que la observancia de estos elementos está a cargo del Instituto Federal Electoral y, no así, de los partidos políticos.

¿Cuáles son las implicaciones de que los partidos políticos sean sujetos obligados indirectos del derecho de acceso a la información? Las obligaciones que tienen los partidos políticos frente al derecho en comento derivan de la legislación secundaria, esta última puede ser reformada sin más requisitos que el

procedimiento previsto en el artículo 72 de la Constitución Mexicana¹⁶⁹, lo cual significa que los alcances del derecho de acceso a la información de los partidos

¹⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta,, (sic) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al

políticos podrían ser modificados en cualquier momento, sin que haya garantía de que ello sea para ampliarlos.

Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

I (sic).- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Aunado a lo anterior, la regulación sobre el acceso a la información de los partidos políticos, no sólo está prevista en una norma legal, sino que, además, el establecimiento de los formatos, procedimientos y plazos para desahogar dichas solicitudes se definieron mediante un Reglamento, lo que hace más incierta aún, la garantía de los alcances de dicho derecho.¹⁷⁰

Esta circunstancia de poder modificar fácilmente los alcances del derecho de acceso a la información de los partidos políticos, con la opción de ampliarlos o limitarlos, resulta relevante dada la naturaleza de estos entes políticos.

Como se desprende del análisis efectuado en el Capítulo Primero de esta investigación, los partidos políticos son entidades de interés público, que dado su reconocimiento constitucional y funciones otorgadas desde dicha normativa, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, vuelve necesario conocer su funcionamiento.

Los partidos políticos son los operadores principales de la democracia, pues i) constituyen el vehículo que permite a los ciudadanos ejercer derechos políticos electorales, tales como el de asociación, votar y ser votado, haciendo posible el ejercicio de la igualdad democrática, ii) su existencia, genera pluralismo político, iii) la condición del pluralismo en la información que debe existir en una democracia, está a su cargo y, iv) son los grupos de donde surgen los representantes que toman las decisiones colectivas por nosotros, mismas que se refieren a cuestiones fundamentales del país.

En ese orden de ideas, se advierte que si los partidos políticos llevan a cabo un papel elemental para que un estado sea democrático, el acceso a información

¹⁷⁰ En el artículo 41 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, se dispone que "...3. *El Reglamento establecerá los formatos, procedimientos y plazos para desahogar las solicitudes que se presenten sobre la información de los partidos políticos.*"

sobre su funcionamiento es fundamental, por lo que debe estar regulado de tal forma, que se asegure siempre el “contenido esencial”¹⁷¹ de este derecho y el cumplimiento inexcusable por parte de sus destinatarios. Es decir, se debe abstraer la obligación que frente a este derecho tienen los partidos políticos del campo en el que actualmente se encuentra (legislación secundaria), por resultar poco certero el alcance que se da a este derecho, en virtud de que puede ser limitado fácilmente.

Lo anterior, hace necesario incluir a los partidos políticos como parte de los destinatarios de la norma contenida en el artículo 6º constitucional, en la que se establece el derecho que tiene toda persona a acceder a la información. Es decir, se debe incluir a los partidos políticos como sujetos obligados directos del derecho fundamental previsto en el artículo referido.

Asegurar el contenido esencial del derecho a la información, garantizar su ejercicio y el cumplimiento de las obligaciones que derivan de éste a cargo de los partidos políticos, sólo es posible incluyéndolos como destinatarios del derecho fundamental previsto en el artículo 6º constitucional, en virtud de que al ser la Constitución la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, los derechos que se establecen en la misma “...no podrían ser `restringidos´ ni `suspendidos´, salvo los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca”, esto último, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1º de dicha norma.

En ese sentido, y como refuerzo a la necesidad de que los partidos políticos, dada su naturaleza y funciones, sean sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información, vale la pena citar la distinción que realiza Ricardo Guastini entre los derechos legales y derechos constitucionales: “...la distinción entre derechos

¹⁷¹ El “contenido esencial” de un derecho fundamental se identifica como su “núcleo duro”, el cual nunca puede ser restringido, afectado o alterado, ni aun en el caso de que el legislador considere que existen buenas razones para hacerlo. Cfr. Carbonell, Miguel, *Igualdad y Libertad. Propuestas de renovación constitucional*, México, UNAM-IIJ, CNDH, 2007, p. 25.

legales y derechos constitucionales reviste una importancia fundamental en los sistemas jurídicos con constitución rígida. Esto es así, porque si la Constitución es rígida, la ley ordinaria está jerárquicamente subordinada a ella y, en consecuencia, no está autorizada para modificar de ningún modo las normas constitucionales. En esas circunstancias, un derecho subjetivo constitucional no puede ser limitado, suspendido, modificado o suprimido por las leyes ordinarias (que, en cambio, si pueden suprimir un derecho legal).”¹⁷²

En el caso de México, como apunta Miguel Carbonell, la Constitución puede ser calificada como una constitución rígida en doble sentido, por una parte, porque tiene un procedimiento de reforma establecido en su artículo 135, diferente al que se utiliza para la legislación ordinaria y, por otro lado, porque el procedimiento de reforma es llevado a cabo por un órgano diferente al que se encarga de expedir y reformar las leyes, integrándose el poder reformador de la Constitución no solamente por las dos Cámaras del Congreso sino también por las legislaturas de los estados.¹⁷³

Atendiendo a lo anterior, si la Constitución mexicana es una constitución rígida, y el derecho a la información está contenido en la misma, entonces, tenemos que este derecho no puede ser limitado, suspendido, modificado o suprimido por las leyes ordinarias; es decir, existe una garantía que permite conservar el contenido esencial de este derecho y exigir un cumplimiento inexcusable a los sujetos obligados del mismo.

Sin embargo, dado que entre los destinatarios del derecho fundamental de acceso a la información no se encuentran los partidos políticos, es claro que la obligación actual que tienen éstos de permitir el acceso a su información, no está sujeta a las mismas condiciones ni implica la misma garantía respecto de su contenido

¹⁷² Guastini, Ricardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, España, Gedisa, 1999, p. 184.

¹⁷³ Carbonell, Miguel, *La Constitución Pendiente*, México, UNAM-IIJ, 2004. P. 12

esencial, es decir, el derecho de acceso a la información de estos entes políticos, puede ser limitado e incluso suprimido en su parte más esencial.

De ahí que, incluir a los partidos políticos en la norma prevista en el artículo 6° constitucional, convertiría la obligación a cargo de los partidos políticos de permitir el acceso a su información en un derecho de carácter fundamental y no solamente legal como lo es actualmente, teniendo como consecuencia un mayor nivel de certeza sobre su ejercicio pleno.

II. PROPUESTA DE REFORMA. SUJETOS OBLIGADOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone:

“Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, 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.

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

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

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

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

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

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

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

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

Como fue analizado en el Capítulo Segundo, la fracción I del artículo antes citado, comprende 4 distintos destinatarios que están obligados a entregar la información pública que obra en sus archivos. Dichos sujetos son aquellos que tiene calidad de: a) autoridad; b) entidad; c) órgano, u d) organismo. Los sujetos referidos cubren los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

En ninguno de esto tipos están comprendidos los partidos políticos, por lo que atendiendo al análisis realizado en el apartado anterior, se propone reformar el párrafo segundo, fracción I del artículo 6º constitucional, para quedar como sigue:

“**Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, 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.

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano, organismo federal, estatal y municipal, y **partidos políticos**, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
(...)”¹⁷⁴

Como consecuencia de lo anterior, procedería reformar los artículos 1º, 2º, 3º y 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁷⁵, así como el propio nombre de dicha Ley, a efecto de reflejar la inclusión de los partidos políticos, como sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información.

¹⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Las disposiciones citadas quedarían redactadas de la siguiente forma:

“Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de entidades de interés público.

Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, cualquier otra entidad federal y los **partidos políticos**.
(...)

Artículo 2. Toda la información gubernamental y de los **partidos políticos**, a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:
(...)

XIV. Sujetos obligados:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales,
- f) Cualquier otro órgano federal; y
- g) Partidos políticos.
(...)

Artículo 11. Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, que obre en sus archivos, **independientemente de**

ejercer su derecho de acceso ante los propios partidos políticos.¹⁷⁶ [Énfasis añadido]

La reforma constitucional que se propone necesariamente impactaría en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en toda la normativa que el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha emitido para regular el acceso a la información de los partidos políticos; así como en los Acuerdos emitidos por el Comité de Información y el Órgano Garante de Transparencia. Es decir, toda vez que la propuesta implica una reforma constitucional, tendrían que efectuarse las adecuaciones correspondientes en la normatividad secundaria.

Entre las adecuaciones normativas que tendrían que llevarse a cabo sobresalen, en mi opinión, 6 temas de cuya regulación depende en gran parte obtener los efectos buscados al proponer la inclusión constitucional de los partidos políticos como sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información, a saber: el procedimiento de acceso a la información; tipos de información de los partidos políticos; órgano garante; sanciones; medio jurisdiccional de protección, y protección de datos personales.

A. Procedimiento de acceso a la información de los partidos políticos

El reconocimiento de los partidos políticos como sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información, los constreñiría a observar principios y bases mínimas al momento de atender las solicitudes de información planteadas ante estos, ello haría necesario, entre otros asuntos, adecuar el procedimiento de acceso a la información de los sujetos en cuestión.

¹⁷⁶ Respecto de este artículo, cabe mencionar que no se considera necesario eliminar la posibilidad de que los particulares soliciten información sobre partidos políticos al Instituto Federal Electoral, en virtud de que, derivado de las funciones de dicho órgano autónomo, cuenta con información sobre el ejercicio de los recursos que reciben y ejercen los partidos políticos, por ejemplo, los informes sobre recursos públicos y privados que los entes políticos en cuestión están obligados a entregar al Instituto en mención.

La primera adecuación consistiría en crear al interior de los partidos políticos una estructura¹⁷⁷ que les permita recibir, tramitar y atender las solicitudes de información recibidas, ya que al ser considerados sujetos obligados directos, los particulares tendrán que presentar sus solicitudes de acceso de forma directa ante estos sujetos, los cuales deberán responder dichos requerimientos sin que medie otro sujeto como lo es, actualmente, la Unidad de Enlace del IFE.¹⁷⁸

De esta forma, y acorde con lo dispuesto en la LFTAIPG (norma a la que estaría sujeto el procedimiento de acceso a la información de los partidos políticos como se analizará más adelante), cada uno de estos institutos deberá contar, en principio, con una Unidad de Enlace y un Comité de Información¹⁷⁹.

El reconocimiento de los partidos políticos como sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información, no sólo tiene un impacto en el “cómo se accede”, es decir, no se trata únicamente de la transformación de un procedimiento indirecto a uno directo, sino que, lo relevante es que durante dicho procedimiento las entidades en cuestión serán las responsables de hacer efectivos los principios y bases mínimas del derecho de acceso a la información previstos en el artículo 6º constitucional; así como lo dispuesto en la Ley Federal de

¹⁷⁷ Actualmente, como se desprende de lo analizado en el Capítulo anterior, los partidos políticos son considerados órganos responsables, en términos de lo dispuesto en el Reglamento de Transparencia y cuentan para la atención de solicitudes de información, con la figura de “Enlaces de Transparencia”, que son los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General.

¹⁷⁸ Actualmente, si la solicitud de acceso se presenta directamente ante un partido político, éste debe remitirla al día hábil siguiente a aquél en que la reciban a la Unidad de Enlace del IFE, y hacer del conocimiento del particular dicha circunstancia.

¹⁷⁹ Sin profundizar en el tema dado que rebasaría el objeto central del presente trabajo, cabe precisar que en virtud de las diferencias orgánicas entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los partidos políticos, entre la integración de los comités de información de estos últimos no podría considerarse al titular del órgano interno de control, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la LFTAIPG.

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su Reglamento y demás disposiciones que deriven de dicho marco normativo.¹⁸⁰

Como se observa, al calificar a los partidos políticos como sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información, se obligaría a los mismos a cumplir durante la atención de las solicitudes de acceso a la información que obra en sus archivos, con el contenido esencial de dicho derecho, garantizando como ha sido señalado, que su ejercicio ante a los partidos políticos no sea modificado, limitado o suspendido.

A continuación, se exponen algunos ejemplos de la intermitencia a la que se sujeta la regulación del derecho de acceso a la información de los partidos políticos cuando ésta no tiene bases mínimas, ni mayor limitación que la voluntad de los sujetos a quienes se asigna la tarea de formular el marco normativo y aprobarlo.

En materia de procedimiento de acceso a la información de los partidos políticos y plazos, es ilustrativo lo que se disponía en el Reglamento de Transparencia que fue vigente hasta el 22 de junio de 2011 y en el Manual de Transparencia para Partidos Políticos¹⁸¹. Cabe mencionar que la problemática que se estudiará a continuación, fue resuelta a través de la nueva regulación prevista en el

¹⁸⁰ En relación con los principios del derecho de acceso a la información, cabe mencionar que en el artículo 4 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se prevé la observancia del principio de máxima publicidad; sin embargo, debe resaltarse que sólo se refiere a la información que obra en los archivos del IFE, es decir, de la lectura de lo dispuesto en la norma citada, no se desprende que la máxima publicidad sea exigible también respecto de la información que está en posesión de los partidos políticos y que es de interés público.

¹⁸¹ Manual de Transparencia para Partidos Políticos, México, IFE, 2009, pp.11-18.

Reglamento vigente¹⁸²; sin embargo, debe resaltarse que ello no garantiza que siempre permanezca así.

Como ya fue señalado al inicio del presente capítulo, los formatos, procedimientos y plazos para desahogar las solicitudes que el IFE recibe sobre información relativa a los partidos políticos, se establecen en un Reglamento¹⁸³.

En el Reglamento recientemente abrogado, se distinguían 2 procedimientos de acceso a la información de los partidos políticos.¹⁸⁴

El primero de los procedimientos se refería a aquellos casos en los que lo requerido obraba en los archivos del IFE. Aquí el plazo de respuesta a la solicitud de acceso no podía ser mayor a 15 días hábiles, salvo que el plazo se ampliara por un periodo igual, excepto cuando la respuesta consistiera en una inexistencia. Como se observa, una solicitud de acceso a la información con estas características, debía ser atendida en un plazo no mayor a 30 días hábiles, lo cual es acorde con lo previsto en la LFTAIPG.

El segundo de los procedimientos se desahogaba cuando lo solicitado no se encontraba en los archivos del IFE. Esto, implicaba que previamente el órgano responsable del IFE ya había manifestado, dentro de los primeros 5 días hábiles, que la información era inexistente, y que el Comité de Información había confirmado tal hecho, acto seguido, se procedía a requerir la información al partido político correspondiente.

¹⁸² Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2011.

¹⁸³ El Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁸⁴ Artículos 24 y 69 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 2008.

Ante este supuesto, de acuerdo con lo analizado en el Capítulo anterior, el plazo para dar respuesta dependía de la naturaleza de la información de que se tratara o de su existencia.

A mayor abundamiento, si la información obraba en archivos del partido político y era pública, éste último debía entregarla al particular dentro de los 10 días hábiles siguientes al que fue notificado. Pero, si la información requerida al partido, era considerada como clasificada o inexistente, el instituto político contaba con 5 días hábiles a partir de que se le turnaba la solicitud, para informar dicha circunstancia a la Unidad de Enlace del IFE, la cual remitía el asunto al Comité de Información para que resolviera a la brevedad posible sobre la confirmación, revocación o modificación de la clasificación o inexistencia invocada.

Como se observa, el procedimiento interno permitía atender la solicitud de acceso dentro del plazo máximo de 15 días hábiles; no obstante, éste podía ser ampliado, cuando la información obraba en archivos de los partidos políticos, independientemente de que la respuesta consistiera en una inexistencia; asimismo, en caso de que el Comité de Información modificara o revocara una clasificación o inexistencia invocada, el partido político contaba con 15 días más para dar cumplimiento a la misma.

En ese sentido, se tiene que una solicitud de acceso a información sobre partidos políticos que obrara en los archivos de estos últimos, podía llegar a ser atendida en un plazo de hasta 45 días hábiles, lo cual ya no resultaba acorde con el plazo previsto en la LFTAIPG, en materia de acceso a la información, que consiste en un máximo de 30 días (incluyendo una ampliación).

En conclusión, hasta antes del nuevo Reglamento en materia de Transparencia del IFE recientemente publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, los plazos para atender las solicitudes de información sobre partidos políticos, no eran

acordes con los previstos en la LFTAIPG y, por tanto, no se daba cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley citada en el sentido de que los órganos autónomos debían establecer, entre otros, los procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley en cuestión.

Actualmente, como se desprende de lo analizado en el Capítulo anterior, la solicitudes de información deben ser atendidas, independientemente de que la información obre en los archivos del IFE o de los partidos políticos, en un plazo máximo de 15 días, con posibilidad de ampliarlo por una sola vez, excepto cuando la respuesta implique una inexistencia.

Un segundo ejemplo que evidencia la urgencia de regular a los partidos políticos como sujetos obligados directos, tiene que ver con la figura prevista en el artículo 64¹⁸⁵ del Reglamento de Transparencia del IFE “De la información voluntaria”, la cual no fue objeto de ningún cambio tras la reciente reforma, razón por la cual subsisten las siguientes inconsistencias.

De acuerdo con el artículo citado, existen 5 contenidos de información cuya entrega a los particulares depende de la voluntad de los partidos políticos, lo cual resulta en sí mismo, una situación confusa respecto de la naturaleza de la información de que se trata. Lo que sí es claro respecto de dicho asunto, es que en la misma disposición referida se establece que esa información se entregará a los solicitantes de conformidad con los plazos y procedimientos previstos en el artículo 69¹⁸⁶ del Reglamento en comento, mismos que fueron analizados en los párrafos anteriores.

¹⁸⁵ Actualmente, artículo 67 del Reglamento de la materia.

¹⁸⁶ Actualmente, artículo 25 del Reglamento de la materia. A diferencia de lo previsto en el Reglamento abrogado, el procedimiento al que se sometería una solicitud de información de naturaleza “voluntaria”, obedece sólo a uno, independientemente del lugar en el obre lo requerido, es decir, archivos del IFE o del partido político que corresponda.

No obstante lo anterior, de la lectura del Manual de Transparencia para Partidos Políticos emitido por el IFE en el 2009, respecto del cual se indica que es “...*una herramienta para el trabajo de los enlaces de transparencia de los partidos políticos...*”¹⁸⁷, sobresale el siguiente señalamiento:

“Consulta al Partido Político

En algunos casos el Código o el propio Reglamento especifican que **la entrega de cierta información es potestativa para el partido**. Cuando se presenta esta circunstancia, en la resolución que confirma la declaratoria de inexistencia hecha por un órgano responsable del IFE el Comité de Información ordenará consultar de manera respetuosa al partido político la posibilidad de la entrega de la información. **Este procedimiento de consulta no está sujeto a los términos contemplados para el requerimiento a partidos políticos.** [Énfasis añadido]

De lo anterior, se desprende que:

- Existe una contradicción entre lo señalado en el artículo 64 del Reglamento de Transparencia del IFE y el Manual que sirve a los enlaces de transparencia de los partidos políticos para cumplir sus funciones, ya que en el primero de los ordenamientos citados se establece que la solicitud de información de carácter voluntario se entregará en los términos y plazos previstos en el artículo 67 del Reglamento referido y, por su parte, en el Manual se señala que el procedimiento de consulta no está sujeto a los términos previstos para el requerimiento a partidos políticos.
- Es decir, en el Manual técnico en comento se establece una excepción al cumplimiento de los plazos previstos en el Reglamento de Transparencia para el desahogo del procedimiento de acceso a información de los

¹⁸⁷ Manual de Transparencia para Partidos Políticos, op.cit., nota 181, p. 18.

partidos políticos, cuando la solicitud de información se refiera a aquella que es considerada como voluntaria.

- Por lo tanto, se está regulando a través de un Manual un nuevo procedimiento con el nombre de “Consulta al partido político”, aun cuando en el Reglamento de transparencia del IFE se prevé cuál será el procedimiento para acceder a información cuya entrega depende de la decisión potestativa de los partidos políticos.

Como se observa, la regulación del ejercicio del derecho de acceso a la información de los partidos políticos a través de una disposición reglamentaria, no proporciona certidumbre respecto de una base mínima que permita ampliar los alcances de ese derecho, sino que, al contrario deja abierta la posibilidad de que en cualquier momento las reglas establecidas sean modificadas no siempre a favor del derecho a la información en estudio. En el presente ejemplo, aun cuando el Reglamento en la materia se sometió a un análisis para su posterior reforma, no presentó ningún cambio en relación con la información “voluntaria”.

Por esta razón, se reitera la necesidad de que los partidos políticos sean sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información plasmado en el artículo 6º constitucional, con la finalidad de que todas las personas cuenten con criterios claros sobre su ejercicio y alcance.

B. Tipos de información

La importancia del papel que los partidos políticos desempeñan en una democracia, hace indispensable contar con el derecho de acceder a información que se encuentra en su posesión. Sin embargo, dada la naturaleza dual que caracteriza a estas organizaciones, no debe perderse de vista que no toda la información que sobre ellos se genera es susceptible de acceso.

La distinción entre la información que es posible obtener de la que no, puede resultar compleja, por ello, es necesario contar con criterios claros, que permitan resolver de forma fundada y motivada cuándo un contenido de información corresponde a la esfera de lo público y cuando a la de lo privado.

Del tipo y calidad de información a la que se pueda tener acceso sobre los partidos políticos, depende que el derecho de acceso a la información respecto de dichas entidades de interés público cumpla con su finalidad.

La inclusión de los partidos políticos en el artículo 6º constitucional como sujetos obligados directos del derecho fundamental de acceso a la información, traería consigo una consecuencia relevante respecto de la forma de calificar la información que obra en sus archivos.

En términos de lo señalado en el artículo constitucional citado, la información de los partidos políticos será, en principio, pública y, sólo podrá reservarse temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, asimismo, aquella información que esté referida a la vida privada y datos personales, podrá ser protegida, bajo la figura de la confidencialidad.

En este sentido, se observa que acorde con la importancia de las funciones que desempeñan los partidos políticos, la regla es que su información es pública y, la excepción será la reserva de información. Lo cual, a nuestra consideración, no representa un problema respecto de la naturaleza privada que también caracteriza a estos grupos, en virtud de que el propio artículo 6º constitucional, prevé la protección de información relativa a la vida privada y a datos personales.

La clasificación de la información de los partidos políticos sólo en estos tres tipos: pública, reservada y confidencial, debe representar una oportunidad para que los legisladores revisen nuevamente y establezcan claramente criterios que permitan

identificar y argumentar en su momento, qué información podrá ser reservada y, cuál es confidencial.

De igual manera, clasificar la información en estos 3 tipos, puede garantizar que las respuestas que reciban los particulares, estén fundamentadas y motivadas de una mejor forma.

Un caso que permite ejemplificar y reforzar la necesidad de que el ejercicio del derecho de acceso a la información en posesión de partidos políticos cuente con bases mínimas, claras y definidas a nivel Constitucional, sobre todo, por lo que se refiere al tipo de información al que se puede tener acceso, es el siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 44 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁸⁸, la información de los partidos políticos puede calificarse como: pública, no pública, reservada y confidencial. Por su parte, en el Reglamento de Transparencia multicitado¹⁸⁹, se prevé además un tipo de información identificado como “información voluntaria”.

Asimismo, del análisis normativo que se efectuó en el Capítulo anterior, se desprende que es a través del Reglamento de Transparencia, que la información considerada como no pública, trata de adecuarse a las categorías de información reservada y confidencial, acercándose de este modo, a los tipos de información reconocidos mediante la norma constitucional que regula el derecho de acceso a la información.

¹⁸⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de enero de 2008.

¹⁸⁹ Como fue señalado, esta categoría de información se encuentra prevista tanto en el Reglamento en materia de transparencia del IFE abrogado publicado en 2008, como en el publicado recientemente en 2011.

Sin embargo, también se observa que si bien es cierto, en el Reglamento se eliminó de alguna manera la categoría de “no pública”, también lo es que se agregó una nueva que, a nuestro juicio, limita el ejercicio del derecho de acceso a la información de los partidos políticos pues elimina la obligación que tienen dichas entidades de responder a las solicitudes de información, aunque sea en forma indirecta, de forma fundada y motivada.

Nos referimos a la “información voluntaria” y al mecanismo creado para aquellos casos en que las solicitudes de información presentadas se refieran a este tipo de información.

Como fue señalado en el numeral anterior, en el Manual de Transparencia para Partidos Políticos¹⁹⁰, se señala que cuando se presenten casos como el que nos ocupa, el Comité de Información ordenará consultar de manera respetuosa al partido político, la posibilidad de la entrega de la información. Este mecanismo resulta, evidentemente, un retroceso en la materia de acceso a la información de los partidos políticos, ya que se ignora la existencia del derecho de acceso a la información y se pasa por alto la obligación que tienen los partidos políticos para fundar y motivar sus negativas de entrega de información. Aunado a lo anterior, se advierte que el mecanismo en comento, no está previsto en el Código Electoral ni en el Reglamento de transparencia, sino en un Manual Técnico.

Las divergencias en el criterio de clasificación de la información de los partidos políticos, previsto en el Código Electoral y el Reglamento de Transparencia; así como las categorías que son creadas, independientemente de lo regulado en las disposiciones señaladas, evidencian la necesidad de contar con reglas más claras, y criterios básicos que garanticen un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información de los partidos políticos.

¹⁹⁰ Manual de Transparencia para Partidos Políticos, op. cit., nota 181, p. 18.

C. Sanciones

De acuerdo con lo dispuesto en la fracción VII del artículo 6º constitucional, el incumplimiento de las disposiciones en materia de acceso a la información pública es sancionable en términos de lo que dispongan las leyes. Esto significa que el legislador debe establecer a) las conductas que los sujetos obligados del derecho de acceso a la información deben llevar a cabo y b) las sanciones aplicables a quienes no observen dichas conductas¹⁹¹.

Respecto del primer inciso, por lo que se refiere a la LFTAIPG, podemos advertir que el legislador estableció en el artículo 64 de la norma en cita, a través de 7 fracciones, aquellas conductas que dan lugar a una causa de responsabilidad y, por tanto, a la imposición de una sanción.

Por lo que toca a lo señalado en el inciso b), esto es, el catálogo de sanciones, el legislador optó por hacer una remisión legal. En el artículo 64 de la LFTAIPG se establece que la responsabilidad a que se refiere ese artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley en comento, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Lo anterior implica que el IFAI no tiene atribuciones para investigar ni sancionar incumplimientos a la LFTAIPG, sino que únicamente puede dar vista a los órganos internos de control para que éstos lleven a cabo el procedimiento administrativo correspondiente e impongan, de ser el caso, la sanción que amerite la conducta acreditada¹⁹².

¹⁹¹ Carbonell, Miguel, *El Régimen Constitucional de la Transparencia*, México, IIJ- UNAM, 2008, p. 61.

¹⁹² En el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se dispone que los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República son las autoridades

Por su parte, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 6º constitucional, en el COFIPE también se prevé la posibilidad de sancionar el incumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información. Entre los sujetos de sanción en términos de la legislación electoral se encuentran los partidos políticos.

Por un principio de reserva de ley que se deriva de lo dispuesto en el artículo 45 del COFIPE, tanto el procedimiento como el catálogo de sanciones aplicables a los institutos políticos por el incumplimiento a sus obligaciones de transparencia y al derecho de acceso a la información, se encuentran regulados en el mismo Código electoral en sus artículos 342, numeral 1, inciso k; 354 y Capítulo Tercero “Del procedimiento sancionador ordinario”.

En concordancia con lo anterior, en el Reglamento de Transparencia del IFE, únicamente se prevé la facultad del Comité de Información y del Órgano Garante de hacer del conocimiento del Secretario del Consejo General del IFE de las posibles irregularidades en que incurran los partidos políticos en la materia que nos ocupa, para efecto de que desahogue el procedimiento administrativo sancionador ordinario¹⁹³.

Siguiendo la misma lógica de cómo se encuentra regulado actualmente el procedimiento para imponer las sanciones que derivan del incumplimiento a la LFTAIPG, y atendiendo a la naturaleza de los partidos políticos, considero que el mecanismo para sancionar a estos institutos políticos por la transgresión a esta norma, podría seguir siendo aplicado por el IFE mediante el desahogo del procedimiento administrativo sancionador ordinario.

competentes para investigar, tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos y recursos establecidos en dicha Ley.

¹⁹³ Artículos 19, fracción XVI, 22, fracción XV y 71 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente.

Es decir, tal y como actualmente el IFAI da vista a los órganos internos de control para aplicar lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ante causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la LFTAIPG, considero que tratándose de posibles irregularidades cometidas por partidos políticos, el Instituto en cuestión tendría que dar vista al Secretario del Consejo General del IFE a efecto de que aplique en el ámbito de su competencia el procedimiento administrativo sancionador ordinario.

Para lo anterior, sería necesario conservar la actual competencia de la autoridad electoral para imponer sanciones a los partidos políticos cuando violen disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información¹⁹⁴.

No obstante la conclusión formulada en el presente apartado, cabe mencionar que no pasa desapercibido lo señalado por Carbonell en el sentido de que desde el punto de vista de la técnica legislativa, lo más correcto es contar con una regulación clara dentro de un único cuerpo legislativo, evitando las remisiones a otras fuentes de derecho, por lo que lo adecuado sería que las propias leyes de transparencia establezcan el catálogo de conductas y el de sanciones aplicables¹⁹⁵.

Asimismo, no cabe duda de que un mejor panorama sería otorgar al IFAI facultades para que sea él mismo quien imponga las sanciones derivadas de conductas que mermen el derecho de acceso a la información, fortaleciendo de

¹⁹⁴ En *Bustillos Roqueñí, Jorge, La transparencia y el acceso a la información de los partidos políticos, México, INFO- DF, 2007, p. 35, el autor propone que el órgano garante (que no sea la autoridad electoral) se aboque a la materia de transparencia y acceso a la información, y que el control esté a cargo del órgano electoral. Respecto del control, Bustillos considera que deben existir dos, uno aplicado por el órgano electoral y el segundo por el propio partido político. Respecto de lo anterior, es de precisarse que coincido únicamente con el primero de los controles mencionados.*

¹⁹⁵ Carbonell, Miguel, op.cit., nota 191 p.61.

esta forma las características del órgano garante; sin embargo, estas atribuciones junto con otras que apremian agregar al actual IFAI, no serán objeto de análisis en el presente trabajo por exceder los objetivos del mismo.

D. Órgano garante

Los derechos fundamentales implican para el Estado, no sólo obligaciones de abstención, sino también de acción. Entre estas últimas encontramos, por ejemplo, el establecimiento de garantías que hagan efectivo el ejercicio de un derecho.

Las garantías del derecho de acceso a la información, se pueden desprender de lo señalado en la fracción IV del artículo 6º constitucional, en la que se dispone que...“*Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*”¹⁹⁶

De acuerdo con el artículo citado, el derecho de acceso a la información será garantizado a través del establecimiento de un medio de impugnación expedito, que será sustanciado ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

A la luz del artículo 6º constitucional, el ente garante del derecho de acceso a la información puede ser un órgano o un organismo, lo que significa, como fue señalado en el apartado 4.1 del Dictamen de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa que reforma el artículo sexto de la Constitución¹⁹⁷, que puede tratarse de una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y con poder de decisión, o que dentro de una misma persona pública exista un reparto

¹⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹⁷ Cámara de Diputados, LX Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, México, año X, núm. 2204, 1o. de marzo de 2007.

de atribuciones creándose un órgano propio, pero no ajeno a ella, para sustanciar los recursos de revisión que se deriven de la atención de solicitudes de información.

Independientemente de la forma que tome el sujeto garante, en el Dictamen referido, se hace hincapié en que la condición es que estos órganos u organismos reúnan las siguientes características: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.

Sobre la especialización del órgano u organismo, en el propio Dictamen en comento se aclara que esta característica implica que los tomadores de decisiones tengan el conocimiento especializado necesario para evaluar los casos que se presenten. Bajo esa misma lógica, el Pleno de la SCJN ha señalado que la especialidad de los órganos garantes consiste en que éstos conozcan exclusivamente del derecho de acceso a la información, por las razones siguientes:

1. Es una herramienta fundamental para la consolidación de la democracia.
2. Forma parte de un conjunto de principios y bases que tienen como propósito el fortalecimiento de la garantía individual prevista en el artículo 6º constitucional.¹⁹⁸

Otra importante característica que deben tener los órganos garantes es la imparcialidad, producto de que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no respondan a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actúen de manera profesional y objetiva.

¹⁹⁸ Sentencia recaída a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2009, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo en contra del Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicado en el periódico oficial de dicho Estado el 31 de marzo de 2008.

Como complemento reforzador de lo anterior, los órganos garantes deben tener autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión. La primera consiste en la administración responsable con criterios propios; la segunda se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto y ejecución conforme a los principios de eficacia, eficiencia y transparencia y, la tercera, supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.

En cumplimiento del mandato constitucional de crear órganos garantes del derecho de acceso a la información, en la LFTAIPG¹⁹⁹ se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), actualmente Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos²⁰⁰, como órgano de la Administración Pública Federal, garante del derecho de acceso a la información, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Pero, también se facultó al Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los órganos constitucionalmente autónomos y los tribunales administrativos, para determinar sus propios procedimientos y órganos que mejor se ajustaran a la organización y funcionamiento internos, siempre y cuando se sujetaran a los principios establecidos en la LFTAIPG²⁰¹.

¹⁹⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

²⁰⁰ Actualmente Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Ver DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

²⁰¹ Artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. También véase el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la LVIII Legislatura, del 24 de abril de 2002, mediante el cual se somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el proyecto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por tal razón, es que el IFE –órgano constitucional autónomo- cuenta con un órgano garante propio, el cual se encarga de garantizar el acceso a la información que obra en los archivos de la autoridad electoral y, además, a la de los partidos políticos. Esto último, como ya ha sido señalado, derivado del mandato legal establecido en el artículo 11 de la LFTAIPG, en virtud del cual, los ciudadanos pueden solicitar al IFE, información sobre el uso de recursos públicos que reciben los partidos políticos.

Si los partidos políticos son incluidos en el texto constitucional del artículo 6º como sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información, considero que el ejercicio de este derecho debe ser garantizado por el IFAI y, no por el órgano garante de transparencia del IFE, principalmente por el nivel de especialización.

El nivel de especialización en la materia de acceso a la información que tiene el IFAI es superior al que ofrece el órgano garante del IFE.

Basta mencionar que el IFAI fue creado substancialmente para promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de forma íntimamente ligada, proteger los datos personales. En ese sentido, es evidente el grado de especialización que sobre la materia tienen los Comisionados que lo integran.

En cambio, el órgano garante del IFE se conforma por servidores públicos cuyas funciones principales no son las relativas al derecho de acceso a la información, sino las correspondientes a la materia electoral, salvo por lo que toca a uno de los integrantes que debe ser un especialista en la materia.

El órgano en cuestión se integra por: un Consejero Electoral, el Contralor del Instituto, un ciudadano, los representantes de los partidos y los consejeros del Poder Legislativo, que participan con voz pero sin voto y el Director Jurídico del IFE.

Las funciones principales de los servidores públicos antes señalados, son las siguientes:

1. Consejero Electoral. Este servidor público forma parte del Consejo General del IFE, órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.²⁰²

2. Contralor del Instituto. Designado por la Cámara de Diputados. Encargado de la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto.²⁰³

3. Los representantes de los partidos y los consejeros del Poder Legislativo, que participan con voz pero sin voto. Integrantes del Consejo General, cuya función ya fue señalada.²⁰⁴

4. El Director Jurídico del IFE quien funge como Secretario Técnico:

- Coadyuva con el Secretario Ejecutivo en el ejercicio de la representación legal del Instituto;
- Presta servicios de asesoría jurídica en general y electoral en particular a todos los órganos e instancias del Instituto;
- Colabora con el Secretario Ejecutivo en los asuntos derivados de la regulación del Estatuto;
- Atiende y resuelve las consultas sobre la aplicación del Código que le formulen los diversos órganos del Instituto con el objeto de conformar criterios de interpretación legal y, en su caso, precedentes a observar;

²⁰² Artículos 108 a 118 del COFIPE.

²⁰³ Artículo 388 del COFIPE.

²⁰⁴ Artículo 110 del COFIPE.

- Prepara y/o revisa proyectos de reglamentos interiores y demás dispositivos jurídicos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- Prepara o, en su caso, revisa los proyectos de los diversos acuerdos y lineamientos que deban ser expedidos por los órganos del Instituto;
- Dirige, coordina, supervisa y evalúa las actividades de normatividad y consulta que se presten a los órganos centrales, locales y distritales del Instituto;
- Presta servicios legales a los órganos centrales, locales y distritales del Instituto, así como de orientación y quejas a los partidos políticos, agrupaciones políticas y a la ciudadanía, participando en las investigaciones necesarias sobre la materia;
- Participa en calidad de asesor en los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Instituto, Central de Obra Pública y de Bienes Muebles, y realizar las actividades administrativas conducentes con la Dirección Ejecutiva de Administración;
- Tiene acceso, mediante el personal que designe su titular, al Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores, con el fin de dar contestación a los requerimientos realizados por mandato de juez competente referente a datos e informes de los ciudadanos proporcionados al citado Registro de conformidad con lo establecido por el artículo 171, párrafo 3 del Código;
- En caso de ausencia temporal del Secretario Ejecutivo, ejerce el poder otorgado de conformidad con lo previsto en el artículo 125, párrafo 1, inciso q) del Código, y suscribe los informes, recursos y cualquier otro escrito dirigido a las autoridades judiciales y administrativas con la finalidad de salvaguardar las acciones y derechos que correspondan al Instituto, dentro de los procedimientos que se tramiten ante tales instancias; y desahoga los requerimientos formulados por las mismas;
- Auxilia al Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo a realizar, en los plazos establecidos en el Reglamento aplicable, las

notificaciones personales derivadas de los acuerdos y resoluciones que éste apruebe;

- Implanta los mecanismos de coordinación con las dependencias, entidades o instancias con las que por necesidades del servicio y sus programas específicos, obliguen a relacionarse, previo acuerdo del Secretario Ejecutivo;
- Desarrolla todas las funciones implícitas en el puesto;
- Acuerda con el Secretario Ejecutivo del Instituto los asuntos de su competencia; y
- Las demás que le confiera el Reglamento Interior del IFE y otras disposiciones aplicables.²⁰⁵

El ciudadano que forma parte del órgano garante del IFE, como ya fue señalado, es el único integrante que dada las condiciones de su contratación y funciones asignadas, dota a dicho órgano de cierto grado de especialización.

Garantizar el derecho de acceso a la información de los partidos políticos, no es parte de las actividades sustantivas del IFE. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Mexicana, este Instituto es la autoridad en materia electoral encargada de organizar las elecciones federales y, en relación con ello, todas las actividades que resultan necesarias para alcanzar ese fin, mismas que se describen en la misma norma citada.

La actual integración del órgano garante del IFE, cuenta con servidores públicos cuyas funciones principales son acordes con los fines y actividades fundamentales de la autoridad electoral, no con la materia de derecho de acceso a la información.

²⁰⁵ Artículo 65 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.

Por lo anterior, si el artículo 6º constitucional dispone el establecimiento de órganos u organismos especializados para garantizar el derecho de acceso a la información y los partidos políticos revisten tal importancia para ser considerados como sujetos obligados directos, se concluye que la vigilancia del cumplimiento de sus obligaciones debe estar a cargo de un organismo especializado en la materia, como lo es el IFAI y no así de un órgano que pertenece a un Instituto cuya materia es específicamente la electoral.

E. Medio jurisdiccional de protección

Como ya fue analizado en el Capítulo II del presente trabajo, la titularidad del derecho de acceso a la información es universal y no precisa calidad alguna en el sujeto. Este derecho se adscribe a toda persona. Cabe mencionar que aún cuando actualmente los partidos políticos no están considerados como sujetos obligados directos, en la regulación vigente el ejercicio de este derecho se adscribe de igual manera a toda persona²⁰⁶. Independientemente de ello, lo relevante es que al incluir a estos institutos políticos en el texto del artículo 6º constitucional, la titularidad del derecho de acceso a la información seguirá siendo universal.

Lo anterior es importante para definir el medio jurisdiccional que deberá proceder cuando una persona considere vulnerado su derecho fundamental de acceso a la información y el responsable sea un partido político.

Actualmente, el medio jurisdiccional que se ha considerado como la vía para proteger el derecho de acceso a la información de los partidos políticos es el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales, conocido como JDC. La interpretación deriva de la resolución de los juicios identificados como SUP-JDC-

²⁰⁶ En el artículo 41 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone que “Toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos...”.

41/2004 y SUP-JDC-216/2004. En estos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostiene que el JDC es procedente cuando se viola el derecho a la información en materia político- electoral, por tratarse de un elemento integral de los derechos político- electorales, es decir, de una condición para su ejercicio.

Al respecto, debe precisarse que:

1. Los requisitos de procedencia del medio de impugnación conocido como JDC, impiden que los sujetos a los que está adscrita la titularidad del derecho de acceso a la información, gocen de esta garantía jurisdiccional en igualdad de condiciones.

2. No considero que se pueda hablar de forma apartada de un derecho de acceso a la información en materia político- electoral pues, si bien es cierto, el derecho de acceso a la información (pluralismo en la información) permite ejercer derechos político- electorales, también los es que el interés para tener acceso a la información en posesión de los partidos políticos no se circunscribe a ese fin.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral²⁰⁷, se establece lo siguiente:

“Artículo 13

1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a:

(...)

b) Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Los candidatos deberán acompañar el original o copia certificada del documento en el que conste su registro; y

(...)

Artículo 79

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, **sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo** y en forma individual o a través de sus

²⁰⁷ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.
(...)

Artículo 80

1. El juicio podrá ser promovido por el **ciudadano** cuando:
(...)” [Énfasis añadido]

De las disposiciones citadas, se desprende que los medios de impugnación en materia electoral sólo pueden ser promovidos por ciudadanos, en consecuencia, quien puede promover el JDC por considerar violado un derecho político- electoral, es necesariamente un ciudadano. Lo cual tiene lógica, al recordar que de acuerdo con la Constitución Mexicana, sólo los ciudadanos pueden inmiscuirse en los asuntos políticos del país y, por lo tanto, son éstos los titulares de los derechos políticos²⁰⁸.

En este sentido, toda vez que la titularidad del derecho de acceso a la información se adscribe a toda persona y el JDC es un medio de impugnación del que gozan únicamente los ciudadanos, se advierte que la protección del derecho de acceso a la información en posesión de los partidos políticos por esta vía resultaría incompleta, ya que no se trataría de una garantía jurisdiccional al alcance de todas las personas, sino únicamente de los ciudadanos.

Entonces, ¿cuál es el medio jurisdiccional idóneo para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información cuando la vulneración proviene de los partidos políticos? En mi opinión, la garantía procesal de este derecho, independientemente de dónde provenga su vulneración, es el juicio de amparo, lo cual es coincidente con la intención manifestada por los legisladores en la

²⁰⁸ Artículo 9, 34 y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

exposición de motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al señalar que “...al ser el Poder Judicial de la Federación el garante del control constitucional, la iniciativa preserva la jurisdicción constitucional como el medio idóneo para la protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Magna, a través del juicio de amparo que es la última instancia de la que disponen los justiciables.”²⁰⁹

Adoptar esta postura, inevitablemente nos enfrenta a un problema de carácter procesal. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103 constitucional, el juicio de amparo procede contra actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Mexicana, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha entendido por “Autoridad”, lo siguiente: en un primer momento, consideró como un elemento para determinar el carácter de autoridad, la disposición de la fuerza pública y que, además, se tratara de un órgano del estado. En otras ocasiones, ha considerado como autoridad para efectos del amparo a los organismos descentralizados y, la interpretación más reciente, considera como autoridad, a aquellas que emiten actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado, siendo el rasgo distintivo que su potestad deriva de una fuente de naturaleza pública.

De acuerdo con las interpretaciones que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación de lo que debe entenderse por “autoridad”, los partidos políticos no

²⁰⁹ El proceso legislativo puede ser consultado en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/RecJur>, en la sección de Recursos Jurídicos, Legislación, registro 104.

serían considerados como tales, lo que desembocaría en una improcedencia del amparo.

La importancia de garantizar el acceso a la información de los partidos políticos y la ausencia de un medio jurisdiccional diverso al amparo que ofrezca una protección a todos los titulares del derecho de acceso a la información cuando éste es ejercido ante dichos entes políticos y vulnerado por estos últimos, sugiere retomar la discusión que se ha venido desarrollando por la comunidad jurídica para reformar la Ley de Amparo, entre otros puntos, en lo que se refiere al concepto de “autoridad”, que como ha señalado Arturo Zaldívar, debe ser más amplio “para dar respuesta a las actuales amenazas a los derechos fundamentales de los gobernados”²¹⁰.

En efecto, la vulneración de los derechos fundamentales no sólo deriva del poder público, como se ha sostenido en la teoría liberal de los derechos, sino que en la relación entre particulares también pueden generarse lesiones a los derechos. Al respecto, Alexei Julio Estrada señala que ello ha supuesto “...un esfuerzo por parte de los tribunales constitucionales para adaptar las garantías consagradas en los distintos ordenamientos para protección de los derechos fundamentales – concebidas inicialmente para operar sólo frente a lesiones iusfundamentales provenientes de los poderes públicos- a los conflictos que tienen lugar en el tráfico jurídico *inter privatos*.”²¹¹

Atendiendo a la teoría de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales, diversos países en Latinoamérica como Venezuela, Costa Rica, Perú, entre otros, ya prevén en sus ordenamientos jurídicos la posibilidad del amparo contra

²¹⁰ Cfr. Zaldívar, Arturo, *El Debate sobre el nuevo amparo mexicano. El Concepto de autoridad para los efectos del amparo*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional número 7, Madrid, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 2003. P. 544- 551.

²¹¹ Julio Estrada, Alexei, “Los Tribunales Constitucionales y la eficacia entre particulares de los derechos fundamentales”, en Carbonell, Miguel (ed), *Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos*, Madrid, Editorial Trotta- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 121.

particulares.²¹² En el caso de México, tal y como fue señalado, ello sigue siendo improcedente y aunado a lo anterior, los criterios jurisprudenciales en la materia son escasos, razón por la cual no es claro cómo se hace frente a este nuevo paradigma²¹³.

En el Proyecto de nueva Ley de Amparo formulado por la Comisión Especial creada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presentado ante esta última en abril de 2001, se desarrolló una importante reflexión en torno al sujeto del que pueden provenir actos violatorios de derechos fundamentales, para efectos de la procedencia del amparo.

Señala Arturo Zaldívar, que "...para permitir una mayor amplitud proteccionista a nuestro instrumento de justicia constitucional, se propone dar prioridad a la naturaleza propia del acto, por encima del carácter de quién lo emite. Esto permitirá abandonar criterios formalistas y cerrados para considerar como acto de autoridad para efectos del amparo, con independencia de quién lo emite, al acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria. Con este concepto el amparo sería procedente en contra de actos emanados de los órganos y dependencias centralizadas del Estado, así como de las entidades de la Administración pública paraestatal e, incluso, de particulares en ciertos supuestos"²¹⁴.

²¹² Ibidem, p. 122.

²¹³ La eficacia horizontal de los derechos fundamentales es un tema escasamente estudiado y desarrollado en México. Hay al respecto, criterios jurisprudenciales que apuntan a su reconocimiento. Un análisis interesante al respecto puede encontrarse en Mijangos y González, Javier, *Los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Análisis del caso mexicano* México, Porrúa, 2007. Asimismo, sobresalen dos leyes federales que permiten la aplicación horizontal de derechos: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y, la recientemente publicada, Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, en las que de forma expresa se admite la violación a derechos fundamentales por parte de particulares y no sólo por el Estado, y adecuan los mecanismos procesales de protección correspondientes.

²¹⁴ Zaldívar, Arturo, *op.cit.*, nota 210, p.555.

Una reforma constitucional que admita la procedencia del amparo contra particulares, constituiría una opción para hacer frente a la inminente violación de derechos fundamentales por parte de sujetos ajenos a los poderes públicos, como lo es en el caso que nos interesa, la negación de información de naturaleza pública o de interés público que obra en poder de los partidos políticos.²¹⁵

F. Datos personales

La reforma propuesta en este trabajo de investigación, también tiene un impacto en materia de protección de datos personales. La inclusión de los partidos políticos en el texto del artículo 6º constitucional, los convierte en sujetos obligados directos frente al derecho de protección de datos personales.

Ello implicaría la posibilidad de ejercer directamente ante dichos Institutos políticos, en relación con los datos personales que obren en sus bases de datos físicas o automatizadas, los derechos ARCO (acceso, rectificación, corrección y oposición)²¹⁶.

²¹⁵ El 6 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta publicación consiste en una importante reforma en materia de amparo, sin embargo, no modifica los alcances respecto de quién es el sujeto del que proviene la violación de un derecho fundamental.

²¹⁶ El Derecho de acceso se define como el derecho que tiene el interesado a recabar de la persona responsable, cuando así lo solicite, información relativa a los concretos datos de carácter personal objeto de tratamiento, así como al origen de dichos datos, a las finalidades de los correspondientes tratamientos y a los destinatarios o las categorías de destinatarios a quienes se comuniquen o pretendan comunicar dichos datos. El Derecho de rectificación y cancelación consiste en el derecho a solicitar a la persona responsable la rectificación o cancelación de los datos de carácter personal que pudieran resultar incompletos, inexactos, innecesarios o excesivos. Finalmente, el derecho de oposición permite al interesado, oponerse al tratamiento de sus datos de carácter personal cuando concurra una razón legítima derivada de su concreta situación personal. Estas definiciones fueron tomadas de los Estándares Internacionales sobre Protección de Datos

Actualmente, en el Reglamento en materia de transparencia del IFE se regula el acceso y corrección de los datos que obran en los sistemas de datos personales, incluyendo los que están en poder de los partidos políticos²¹⁷. Estos derechos no se ejercen de forma directa ante los partidos políticos, sino a través de la Unidad de Enlace del IFE y los Módulos de Atención.

Por su parte, se advierte que el derecho de oposición y cancelación sólo se regula respecto de aquellos datos que obran en los padrones de militantes y afiliados, con lo que se deja de lado el derecho que tienen todos los titulares de datos personales, a oponerse al tratamiento de sus datos.

También destaca que, de acuerdo con la normativa vigente, sólo los servidores públicos del IFE están obligados a observar los principios de protección de datos personales: licitud, calidad de los datos, información al titular, consentimiento, seguridad, confidencialidad y finalidad para la que fueron recabados.

Como se advierte, los partidos políticos son excluidos del cumplimiento de importantes obligaciones en materia de protección de datos personales.

Personales y Privacidad, adoptados mediante la 31 Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad celebrada el 5 de noviembre de 2009 en Madrid. Visible en: https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/conferencias/common/pdfs/31_conferencia_internacional/estandares_resolucion_madrid_es.pdf

²¹⁷ Artículos 32 y 34 del Reglamento en materia de transparencia del IFE.

CONCLUSIONES

Primera. Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que en ejercicio de sus derechos políticos fundamentales, se asocian para conseguir el poder.

Segunda. El papel que juegan los partidos políticos en una forma de gobierno democrática es fundamental, ya que a través de su funcionamiento se generan condiciones de igualdad democrática (mediante la contribución en la toma de decisiones colectivas o elección de un representante que las tome) y libertad democrática (a través del pluralismo en la información y pluralismo político), asimismo, se favorece la toma de decisiones. Es decir, se permite la generación de las condiciones necesarias para que un gobierno se caracterice por ser democrático.

Tercera. En virtud del rol que desempeñan los partidos políticos en los gobiernos democráticos, sus características deben ser compatibles con los principios del estado democrático.

Cuarta. Atendiendo por un lado al origen de dichas organizaciones y, por el otro, a sus funciones constitucionalmente otorgadas, los partidos políticos en México, tienen una naturaleza dual.

Quinta. El derecho a la información es un derecho subjetivo que consiste en una atribución para informar, ser informado e investigar. Es imprescindible en una democracia, ya que otorga a todas las personas, entre otras, la posibilidad de estar informados y participar de forma más activa en la vida política del país y tomar decisiones basadas en información objetiva y plural.

Sexta. En México, desde 1998 hasta el 2002, se venían realizando importantes esfuerzos por parte del IFE para transparentar información relacionada con el origen, manejo y destino de los recursos públicos de los partidos políticos; sin

embargo, ninguno de ellos podría calificarse como la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información, sino que se trataba de acciones relacionadas con transparencia y rendición de cuentas.

Séptima. Es hasta la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, que se dio paso a la regulación del derecho de acceso a la información de los partidos políticos, al prever la posibilidad de requerir información al Instituto Federal Electoral, sobre los recursos públicos que éstos reciben.

Octava. Lo anterior, implicó otorgar el estatus de sujetos obligados indirectos a los partidos políticos.

Novena. Con motivo de la publicación de la Ley referida, el Instituto Federal Electoral emitió en 2003, el primer Reglamento en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, si bien, representaba un avance en la materia, tenía alcances limitados en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información de los partidos políticos, ya que sólo garantizaba la obtención de aquellos datos que estuvieran en poder de la autoridad electoral, dejando de lado, los archivos de los propios institutos políticos.

Décima. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoció dos importantes medios de impugnación en los que se había negado información al solicitante derivado de la cualidad señalada en el numeral anterior. Ello, dio oportunidad para que dicho Tribunal se pronunciara al respecto, concluyendo que el derecho que se ejerce a través del Instituto Federal Electoral, también tiene por objeto aquella información que obra en los archivos de los partidos políticos.

Décimo primera. Atendiendo a la deficiencia en comentario y, principalmente, a los criterios emitidos al respecto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió en 2005, un segundo Reglamento en materia de transparencia que, si bien es cierto, subsanaba el conflicto relacionado con los archivos en los que obraba lo requerido, al prever dos procedimientos que atendían a dicha circunstancia, también lo es que limitaba el ejercicio del derecho a la información, en virtud de que el objeto de éste, consistía únicamente en lo relacionado con recursos públicos objeto de fiscalización por parte de la autoridad electoral, dejando de lado el resto de información que permite evaluar si el funcionamiento de esos entes políticos es democrático, por dar un ejemplo.

Décimo Segunda. El 20 de julio de 2007, se incorporó al texto del artículo 6º constitucional, el derecho de acceso a la información; así como las bases mínimas para su ejercicio. Esto significó el reconocimiento de un nuevo derecho fundamental y, por lo tanto, el establecimiento de un contenido mínimo que los sujetos obligados no podrán dejar de observar. No obstante esta importante reforma, se reiteró el núcleo de sujetos obligados previsto en la Ley de la materia, en consecuencia, los partidos políticos continuaron con la calidad de sujetos indirectos y, en ese sentido, la regulación del derecho de acceso a la información, continuó a cargo del Instituto Federal Electoral.

Décimo Tercera. Posteriormente, derivado de una reforma constitucional en materia electoral del 13 de noviembre de 2007, mediante la cual se modificaron, entre otros artículos, el 41 de dicha norma, se volvieron a generar importantes cambios en la regulación del derecho que nos ocupa y los partidos políticos. Así, se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en 1990, y se emitió un nuevo Código el 14 de enero de 2008, con el objeto de adecuarlo a la reforma efectuada al texto del artículo 41 constitucional. En esta normativa se incorporó un capítulo específico sobre las obligaciones en materia de transparencia de los partidos políticos.

Décimo Cuarta. Acorde con lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Código Electoral se establece que la titularidad del derecho de acceso a la información es de carácter universal, es decir, el ejercicio de éste no se constriñe a los ciudadanos, sino que cualquier persona puede hacerlo valer ante la autoridad electoral.

Décimo Quinta. La inclusión de un capítulo en materia de transparencia en el Código Electoral, también trajo como consecuencia, la modificación del Reglamento del Instituto Federal Electoral en dicha materia, misma que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de agosto de 2008. En dicho Reglamento, se adicionó un título específico para regular el derecho de acceso a la información de los partidos políticos; así como cuestiones en materia de transparencia.

Décimo Sexta. No obstante que el Reglamento en comento contiene importantes disposiciones que amplían el ejercicio del derecho de acceso a la información de los partidos políticos; existen inconsistencias e incongruencias entre lo previsto en ese Reglamento y lo dispuesto en el Código Electoral. Por ejemplo, se amplían los tipos de información previstos en la norma constitucional al agregar, mediante el Reglamento, la categoría de “información voluntaria” y, a través del Código, el tipo de “información no pública” generando, entre otras consecuencias, la falta de certeza respecto de la aplicación del principio del ámbito limitado de excepciones.

Décimo Séptima. El 28 de junio de 2011, se publicó un nuevo Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y acceso a la información pública. La mayoría de modificaciones efectuadas a este ordenamiento no son de carácter sustantivo.

Décimo Octava. En el nuevo Reglamento en la materia, destaca la simplificación normativa, al establecer un mismo procedimiento y plazos para la atención de solicitudes de acceso, independientemente del archivo en el que obre lo solicitado.

Es decir, es hasta este momento que se elimina la distinción entre la información que obra en el Instituto Federal Electoral sobre los partidos políticos y la que es resguardada por estos últimos, dando lugar a la uniformidad en los plazos para desahogar los requerimientos de información y al favorecimiento de la gestión de las solicitudes de acceso al exigir nuevas obligaciones a los partidos políticos, relacionadas con la motivación y fundamentación de sus respuestas.

Décimo Novena. Asimismo, sobresale la inclusión de diversas disposiciones que, contrario a ampliar los alcances del derecho de acceso a la información, los reducen, tal es el caso de la posibilidad de que, derivado de la interposición de un recurso de revisión, el Órgano Garante ordene la reposición del procedimiento del Comité de Información, para que conozca una clasificación de la información hecha por un partido político, lo que implica sustanciar nuevamente el procedimiento de gestión de la solicitud de acceso y dejar en estado de indefensión al particular, en caso de que el resultado al que se llegue sea igual al impugnado. Por otra parte, el Reglamento en comento conserva normas que no son acordes con la norma constitucional, como es el caso de la regulación de la “información voluntaria” de los partidos políticos.

Vigésima. En la actualidad, los partidos políticos siguen siendo sujetos obligados indirectos, en virtud de que no están incluidos en el texto del artículo 6º constitucional y, porque, en términos del artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el acceso a su información, es a través del Instituto Federal Electoral.

Vigésimo Primera. Lo anterior, tiene como consecuencia que la regulación del derecho de acceso a la información de los partidos políticos siga estando sujeta a la normatividad que emite el Instituto Federal Electoral.

Vigésimo Segunda. En ese sentido, si bien es cierto, actualmente existe un marco jurídico que nos permite tener acceso a la información de los partidos políticos en México, lo cierto es que su configuración no garantiza su pleno

ejercicio, por dos razones principalmente: primero, las obligaciones que tienen estas organizaciones políticas frente a dicho derecho, devienen de la legislación secundaria y, por tanto, son susceptibles de ser modificadas mediante procedimientos simples, que no restringen el sentido de las reformas, es decir, no garantizan que éstas tiendan al favorecimiento de los alcances del derecho de acceso a la información y, segundo, la actual regulación presenta diversas inconsistencias y disposiciones que no garantizan el acceso a toda la información que es de interés público.

Vigésimo Tercera. Lo anterior, y el papel que los partidos políticos llevan a cabo para que un estado sea democrático, hace indispensable incluirlos como parte de los destinatarios de la norma contenida en el artículo 6º constitucional, es decir, deben ser sujetos obligados directos del derecho fundamental previsto en el artículo referido, con la finalidad de garantizar el contenido esencial del derecho de acceso a la información y evitar la discontinuidad en los alcances de éste frente a los partidos políticos.

Vigésimo Cuarta. Para tal efecto, se propone reformar la fracción I del artículo 6 constitucional e incluir en su texto a los partidos políticos y, en consecuencia, modificar los artículos 1º, 2º, 3º y 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental²¹⁸, así como el propio nombre de dicha Ley, a efecto de reflejar la inclusión de los partidos políticos, como sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información.

Vigésimo Quinta. Derivado de la reforma constitucional que se presenta, se deben efectuar adecuaciones a la normatividad secundaria. Sobresalen 6 temas a los que debe ponerse especial atención para dotar de contenido a la reforma que se plantea: procedimiento de acceso a la información; tipos de información de los

²¹⁸ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

partidos políticos; órgano garante; sanciones; medio jurisdiccional de protección, y protección de datos personales.

Vigésimo Sexta. Los partidos políticos deberán contar al interior de su estructura con una Unidad de Enlace y un Comité de Información, ya que al ser sujetos obligados directos, las personas podrán presentar sus solicitudes de acceso directamente ante dichos entes y, en correlación, éstos deberán gestionar su atención. Ello implica a su vez, que las entidades en cuestión serán las responsables directamente de cumplir con los principios y bases mínimas del derecho de acceso a la información previstos en el artículo 6º constitucional; así como lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su Reglamento y demás disposiciones que deriven de dicho marco normativo.

Vigésimo Séptima. El principio de máxima publicidad también será aplicado a la información de los partidos políticos, por lo que, la información que versa sobre los mismos, sólo podrá encuadrar en cualquiera de estas tres categorías: pública, reservada o confidencial y, en todos los casos, los partidos políticos estarán obligados a motivar y fundamentar sus respuestas.

Vigésimo Octava. Lo anterior, tiene como consecuencia la eliminación del tipo de “información voluntaria”, con lo que el acceso a la información de los partidos políticos que actualmente se cataloga con esa categoría, ya no dependerá de la buena voluntad de estos últimos, sino de una fundamentación y motivación jurídica.

Vigésimo Novena. El ejercicio del derecho de acceso a la información de los partidos políticos, debe ser garantizado por el IFAI y no por el órgano garante de transparencia del Instituto Federal Electoral, en virtud de que el nivel de especialización en la materia, es mayor al del órgano creado dentro de la autoridad electoral.

Trigésima. Garantizar el derecho de acceso a la información de los partidos políticos, no es parte de las actividades sustantivas del Instituto Federal Electoral.

Trigésimo Primera. En relación con lo anterior, a diferencia de lo señalado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se considera que no hay un derecho específico de acceso a la información en materia electoral, por lo que el hecho de que se trate de información sobre entes políticos cuyas funciones se relacionan directamente con las del Instituto Federal Electoral, no implica que eso le otorgue al órgano garante de este último, el grado de especialización en la materia que se requiere para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Trigésimo Segunda. Atendiendo a la naturaleza de los partidos políticos, el mecanismo para sancionarlos en caso de incumplimiento a sus obligaciones frente al derecho de acceso a la información, podría seguir siendo aplicado por el Instituto Federal Electoral. El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, daría vista al Secretario del Consejo General de la autoridad electoral, a efecto de que aplique en el ámbito de su competencia el procedimiento administrativo sancionador ordinario.

Trigésimo Tercera. No obstante, lo idóneo sería que la propia ley de transparencia estableciera el catálogo de conductas y de sanciones aplicables a los sujetos obligados que vulneran el derecho de acceso a la información.

Trigésimo Cuarta. El actual medio jurisdiccional de protección –JDC–, sólo comprende a aquéllos que ostentan la calidad de ciudadano, lo cual no es afín a la titularidad universal del derecho de acceso a la información. En consecuencia, el medio jurisdiccional actual no garantiza en igualdad de condiciones, la protección del derecho de acceso a la información de los partidos políticos.

Trigésimo Quinta. El medio jurisdiccional idóneo para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información cuando la vulneración proviene de los partidos políticos, es el juicio de amparo, ya que tutela a todas las personas, lo cual es acorde con la titularidad del derecho de acceso a la información.

Trigésimo Sexta. La idoneidad del juicio de amparo para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información de los partidos políticos, implica replantear los supuestos de procedencia de dicho medio jurisdiccional, mediante una reforma constitucional que permita impugnar violaciones a derechos fundamentales por parte de particulares.

Trigésimo Séptima. La inclusión de los partidos políticos en el texto del artículo 6º constitucional, también los convierte en sujetos obligados directos frente al derecho de protección de datos personales, subsanando la actual regulación que al respecto existe, misma que es escueta, inconsistente y que, excluye a los partidos políticos del cumplimiento de importantes obligaciones, como la posibilidad de ejercer ante ellos, además de los derechos de acceso y rectificación, los de oposición y cancelación y de la observancia de los principios de protección de datos personales: licitud, calidad de los datos, información al titular, consentimiento, seguridad, confidencialidad y finalidad para la que fueron recabados.

Trigésimo Octava. En síntesis, el papel que desempeñan los partidos políticos en un Estado democrático, hace necesario abrir su funcionamiento al escrutinio de todas las personas. De esta manera, es posible evaluar a dichas entidades y vigilar que se trate de instituciones democráticas cuyo funcionamiento abone en la consolidación de un estado democrático.

Trigésimo Novena. El derecho de acceso a la información del que gozamos todas las personas, debe ser oponible también a los partidos políticos, por mandato de la norma suprema de nuestro orden jurídico nacional. Lo anterior, con la finalidad

de garantizar el contenido esencial de dicho derecho y evitar que los alcances del citado derecho fundamental dependan de la voluntad política de quienes hasta la fecha, han participado en las reformas efectuadas al Código Electoral, y en la emisión de la normatividad interna del Instituto Federal Electoral.

Bibliografía

Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006, Cuadernos de transparencia, N° 10.

Bobbio, Norberto, “*El filósofo y la política*”, en Fernández Santillán, José (comp.), *Antología*, 2º edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Bovero, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, México, IFE, 1995, Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 2.

Bustillos Roqueñí, Jorge, La transparencia y el acceso a la información de los partidos políticos, México, INFO- DF, 2007.

Carbonell, Miguel, “El Derecho de acceso a la información como derecho fundamental” en López- Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.

-----, “La reforma constitucional en materia de acceso a la información: una aproximación general” en Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (coord.); *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM- IJ- IFAI, 2007, Serie Estudios Jurídicos número 121.

-----, *El Régimen Constitucional de la Transparencia*, México, IJ- UNAM, 2008.

-----, *La Constitución Pendiente*, México, UNAM-IJ, 2004.

-----, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM- PORRÚA- CNDH, 2006.

----- y Patiño Camarena, Javier, *partidos políticos*, Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, México, Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, t. VII.

Cornejo Certucha, Francisco, *interés público*, Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, México, Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, t. VI.

Cortés Bureta, Pilar, *Recursos públicos y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

Delarbre Trejo, Raúl, “Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial”, en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Escobedo, Juan Francisco, “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en López- Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.

-----, *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, México, IJ- UNAM, julio- diciembre 2003, Derecho Comparado de la Información, Número 2.

Guastini, Ricardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, España, Gedisa, 1999, p. 184.

Julio Estrada, Alexei, “Los Tribunales Constitucionales y la eficacia entre particulares de los derechos fundamentales”, en Carbonell, Miguel (ed), *Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos*, Madrid, Editorial Trotta- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Junco Esteban, María Alicia, *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*, México, Porrúa, 2003, Breviarios Jurídicos, núm. 4.

Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Editorial Labor, 1934.

López- Ayllón, Sergio, “Los sujetos del derecho de acceso a la información”, en Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (coord.); *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM- IJ- IFAI, 2007, Serie Estudios Jurídicos número 121.

-----, *Democracia y acceso a la información*, México, TEPJF, 2007, Colección de cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, N° 9.

-----, *El derecho a la información*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. 1984.

Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho” en López- Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.

Mijangos y González, Javier, *Los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Análisis del caso mexicano México*, Porrúa, 2007.

Owen, Fiss, *La ironía de la libertad de expresión*, España, editorial gedisa, 1999.

Peschard, Jacqueline, *Transparencia y Partidos Políticos*, 2º edición, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007, Cuadernos de Transparencia N° 8.

Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, FCE- Instituto de investigaciones jurídicas- UNAM, 2006.

----- y Vázquez Sánchez, Paula, “La reforma al artículo 6o de la Constitución Mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo”, en Salazar Ugarte, Pedro (coord.) *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

Schedler, Andreas *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 4º edición, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007, Cuadernos de Transparencia N° 3.

Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM- IIJ, 2003, Serie Doctrina Jurídica número 165.

-----, *Derecho de la Información*, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura- Universidad de Guadalajara- Porrúa, 2006.

Zaldívar, Arturo, *El Debate sobre el nuevo amparo mexicano. El Concepto de autoridad para los efectos del amparo*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional número 7, Madrid, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 2003.

Otros documentos consultados

CG10/2000 aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 27 de enero de 2000.

CG69/2000 aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 27 de abril de 2000.

JGE83/2001 aprobado en sesión ordinaria de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el 31 de julio de 2001.

CG97/2002 aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 17 de abril de 2002.

CG110/2003 aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 30 de mayo de 2003, mediante el cual se emite el “Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

CG140/2005 aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 29 de junio de 2005, por el que se reforma el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

CG307/2008, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada el 10 de julio de 2008, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto del mismo año, mediante el cual se reformó el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

CG188/2011, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada el 23 de junio de 2011, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto del mismo año, mediante el cual se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública que abroga al anterior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 2008.

Gaceta Parlamentaria, México, año X, núm. 2204, 1o. de marzo de 2007.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de junio de 2011.

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la LVIII Legislatura, del 24 de abril de 2002, mediante el cual se somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el proyecto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El derecho a la Información. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000. 1. Suprema Corte de Justicia – Pleno – Debates.

Exposición de motivos de la reforma constitucional del 12 de diciembre de 1977

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral

Manual de Transparencia para Partidos Políticos, México, IFE, 2009.

Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral

Sentencia recaída a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2009, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo en contra del Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicado en el periódico oficial de dicho Estado el 31 de marzo de 2008.

SUP/JDC-2674/2008

SUP-JDC-041/2004

SUP-JDC-216/2004

SUP-RAP-137/2008

Páginas electrónicas

<http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/RecJur>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://www.ife.org.mx>

<http://portal.te.gob.mx/>

https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/conferencias/common/pdfs/31_conferencia_internacional/estandares_resolucion_madrid_es.pdf

<http://www.senado.gob.mx/>

<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>