

Temas selectos de  
Derecho Electoral



# Los partidos políticos frente al escrutinio.

De la fiscalización  
a la transparencia

Jacqueline Peschard Mariscal  
Fidel Astorga Ortiz



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



**Los partidos políticos  
frente al escrutinio.**  
De la fiscalización  
a la transparencia

Jacqueline PESCHARD MARISCAL  
Fidel ASTORGA ORTIZ

324.219 Peschard Mariscal, Jacqueline.  
P567p

Los partidos políticos frente al escrutinio : de la fiscalización a la transparencia / Jacqueline Peschard Mariscal, Fidel Astorga Ortiz.  
-- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

64 pp.-- (Serie Temas selectos de Derecho Electoral; 31)

ISBN 978-607-708-118-0

1. Financiamiento de Partidos Políticos. 2. Rendición de cuentas – Partidos Políticos. 3. Transparencia y Acceso a la Información. 4. Partidos Políticos – México. I. Astorga Ortiz, Fidel. II. Título. III. Serie.

#### **SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL**

DR. 2012 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,  
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-118-0

Impreso en México

# **DIRECTORIO**

## **Sala Superior**

Magistrado José Alejandro Luna Ramos  
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## **Comité Académico y Editorial**

Magistrado José Alejandro Luna Ramos  
Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Eduardo Ferrer Mc-Gregor

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

## **Secretarios Técnicos**

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez



## PRESENTACIÓN

El texto que presentan los autores se centra en el derecho de acceso a la información y a la transparencia como requisitos para el ejercicio de otros derechos, como la asociación y libertad de expresión, la rendición de cuentas, y, en consecuencia, como dos de los principales ejes del sistema democrático. Complementariamente, se desarrollan el concepto, las funciones y los fines de los partidos políticos, y cómo éstos necesitan de la libertad de información y de expresión para realizar sus actividades y canalizar las preferencias de los ciudadanos, lo cual resulta una condición necesaria para la existencia de un régimen democrático.

En la medida que los partidos políticos son “entidades de interés público” en términos constitucionales, y en ese sentido reciben financiamiento público y están exentos del pago de impuestos, también están sujetos a normativas en cuanto a requisitos de transparencia y de acceso a la información. Una de estas normas le impide a los partidos la recepción de recursos de alguna fuente extranjera, religiosa y de empresas privadas, con el fin de que no condicione su función representativa.

En este contexto, los autores establecen dos preguntas para el desarrollo de su posterior argumentación: ¿la transparencia informativa puede y debe abarcar otras esferas en la vida partidista? y ¿otras fórmulas de participación democrática, como las relativas a la democracia directa o a las candidaturas independientes de ciudadanos, eximirían o reducirían la exigencia social y jurídica

de que los partidos políticos transparenten el origen y destino de sus recursos?

La respuesta no se deja esperar, los partidos siguen obligados a ser transparentes, tanto para sus propios afiliados, en cuanto a las decisiones orgánicas internas, la selección de sus candidatos o la formación de coaliciones —lo cual reflejaría una dinámica democrática intrapartidaria—, como para la sociedad, a la que tienen que dar a conocer sus ofertas políticas, el uso de los recursos económicos que les son otorgados, e, incluso, su propio funcionamiento interno (integración de órganos directivos, designación de líderes y candidatos). Esta exigencia de transparencia se hace apremiante en tanto que los partidos y los dirigentes políticos no gozan de la confianza ciudadana en México, aunque tampoco en América Latina.

Una segunda parte del trabajo de Peschard y Astorga se dedica a la reconstrucción histórica del origen y desarrollo de la transparencia de los partidos políticos mexicanos desde la reforma política de 1977, y sobre todo a partir de 2002, cuando entró en vigencia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y su posterior desempeño como árbitro se dio en este marco de transparencia, y aun con ello sucedió el cuestionamiento de la elección presidencial de 2006. Otras instituciones que introdujeron cambios sustantivos en cuanto al tema de la transparencia y el derecho a la información fueron la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que amplió el derecho a la información como garantía, no sólo social, sino también individual y dando publicidad absoluta a sus sesiones a través de un canal de televisión, y la Cámara de Diputados, que fue eliminando las partidas secretas de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

En este mismo apartado, los autores destacan el papel que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido en cuanto al impulso de la transparencia de los partidos políticos,



en tanto que determinó a través de una de sus sentencias que el derecho a la información se constituye en sustento del ejercicio de derechos político-electorales, y que, por tanto, es necesario que existan elementos mínimos que deben contener los estatutos de los partidos políticos para ser considerados como democráticos. Asimismo, el Tribunal estableció el derecho a la información de los militantes respecto de la integración de los órganos dirigentes de los institutos, además de dar a conocer los sueldos de dichos dirigentes.

La última parte del ensayo está dedicada a un balance del estado actual de la transparencia de los partidos políticos, a partir de la reforma del artículo 6° constitucional del 20 de julio de 2007, el cual regula el derecho de acceso a la información. Esta norma hace homogéneos los principios sobre el derecho de acceso a la información en todo el territorio nacional. Asimismo, se evalúan los alcances de la reforma electoral 2007-2008 en cuanto a las obligaciones de los partidos políticos en el tema de transparencia y las diversas reformas al Reglamento de Transparencia del Instituto Federal Electoral (2003, 2005, 2009 y 2011). Estas normas permiten a los ciudadanos requerir información a los partidos políticos (sueldos de los dirigentes, padrones de militantes, sistema de sanciones internas). Toda esta normativa da cuenta de un aumento de la transparencia y del derecho a la información en la vida partidaria mexicana, al menos desde el punto de vista legal.

Además, como un aporte empírico de este estudio, se realiza una revisión de las 470 solicitudes de información que se hicieron a los partidos políticos en 2010. Una constatación inicial es el incremento exponencial de estas solicitudes, que en 2005 fueron sólo 2; en 2006 subieron a 6; en 2007 a 17; el año siguiente a 97, y en 2009 ya eran 214. Los autores constatan que la mayor parte de las solicitudes se hacen al Partido Revolucionario Institucional (PRI), y en cerca de 40% del total se pide información sobre ingre-

sos y egresos del partido. Asimismo, 80% de estas solicitudes son atendidas afirmativamente.

Finalmente, los autores concluyen que este proceso que abre la información y genera garantías normativas para que los ciudadanos puedan exigirla, especialmente referida a los partidos políticos, ha sido posible como parte de la transición política que permitió, a su vez, la democratización de la política mexicana. Asimismo, proponen que se perfeccionen los medios que los ciudadanos puedan utilizar para acceder a más información, sobre todo, buscando que ésta sea de calidad, es decir, sistematizada por la autoridad electoral, además de ser de utilidad práctica.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*

# LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE AL ESCRUTINIO. DE LA FISCALIZACIÓN A LA TRANSPARENCIA

*Jacqueline Peschard Mariscal  
Fidel Astorga Ortiz*

SUMARIO: I. Del acceso a la información pública y la naturaleza de los partidos políticos; II. Origen y desarrollo de la transparencia de los partidos políticos en México; III. Del estado actual de la transparencia partidista; IV. Conclusión. Dilemas y perspectivas, V. Fuentes consultadas.

## **I. DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA NATURALEZA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

### **EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

Uno de los principales temas del pensamiento político moderno es el relacionado con la contención y los límites al ejercicio del poder. Desde la perspectiva del liberalismo, el mejor medio para lograr dicha contención es el establecimiento de dos reglas constitucionales básicas: el Estado de Derecho y la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas puede plantearse en dos vertientes: por un lado, con la lógica del dilema de Madison y conforme al cual sólo el poder puede contener al poder mismo, de manera que son los órganos del Estado los que, a partir de su respectiva legitimidad de origen y funciones contrapuestas, generan contrapesos y controles mutuos. Y, por el otro, a través de la responsabilidad de los gobernantes frente a los ciudadanos, lo que supone desde la existencia de elecciones periódicas, mediante las cuales el electorado cambia o ratifica a sus gobernantes, hasta procedimientos y mecanismos para que el desempeño de aquéllos se someta al escrutinio ciudadano.

Por lo que hace al Estado de Derecho, éste sirve como instrumento que prescribe el comportamiento de toda autoridad y, al hacerlo, establece límites a su actuación. No sólo define en norma las atribuciones de los distintos órganos del Estado, sino que por esa vía delimita su actividad, precisamente para preservar la esfera de las libertades de los individuos.

Es evidente que tales planteamientos resultan claves dentro del conjunto de valores propios de la modernidad que prosperan y se desenvuelven en ésta, y muy particularmente en el ámbito de las prácticas democráticas. Sin el reconocimiento del principio fundante de la soberanía popular, todo el razonamiento anterior carecería de sustento. Lo significativo es que tal articulación de ideas se vea orientada y reforzada por el propio desarrollo político de las naciones. La extensión de las democracias en las últimas décadas del siglo pasado y las primeras de éste ha implicado una ampliación de la esfera de las libertades. Y desde esa misma perspectiva, resultan comprensibles los más elevados niveles de exigencia y de capacidad de decisión de las personas.

Si lo expuesto permite comprender que existe una interrelación estrecha entre controles sobre el ejercicio del poder y la práctica de libertades, ¿en dónde se inscribe el derecho de acceso a la información? Se puede afirmar que en ambos lados de la fórmula y

en muy distintos niveles, en virtud de que se trata de un derecho fundamental que, más que un fin en sí mismo, es un instrumento que promueve el ejercicio de libertades, a la vez que contribuye a contener al poder.

Al estar reconocido el derecho a la información en la norma fundamental del Estado, las autoridades están imposibilitadas para restringirlo o limitarlo, además de que existen medios jurídicos a través de los cuales es posible su restitución o exigir su garantía (López 2009, 17). Así, las personas están en condición y aptitud para desarrollar ampliamente sus derechos cívicos.

Desde su conceptualización como derecho instrumental, el derecho de acceso a la información dota a las personas del conocimiento necesario para el ejercicio de otros derechos, ya sean sociales (trabajo educación salud, etcétera) o garantías individuales (de expresión, propiedad, petición, asociación o de sufragio, por mencionar algunos).

Sólo a partir de tales reconocimientos se puede comprender la importancia del derecho a la información como un medio para el efectivo control del poder y una auténtica rendición de cuentas. En primer lugar, porque el conocimiento de los derechos impide, o al menos dificulta, la posibilidad de regresiones en la vida democrática. En segundo término, porque establece una ruta mínima pero obligada en el desempeño gubernamental, es decir, en el deber de los servidores públicos a justificar públicamente su actuación, y, eventualmente, a hacerse cargo de las responsabilidades y consecuentes sanciones por su errado, deficiente o incluso ilegal desempeño (Schedler 2008, 13).

Así, el derecho de acceso a la información se convierte en una condición *sine qua non* para el ejercicio de derechos, así como para la rendición de cuentas de las autoridades, binomio indispensable para darle sostén y continuidad al sistema democrático.

## DE LA NATURALEZA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

De acuerdo con Maurice Duverger, históricamente los partidos políticos poseen un doble origen. Por un lado, se encuentran aquellos que han surgido en los órganos legislativos, en donde los representantes populares se llegan a congregar alrededor de ideas o propuestas comunes, a los que denominó “partidos de cuadros”; por el otro, los partidos políticos que se gestan externamente a tales asambleas legislativas, y donde son los ciudadanos los que se agrupan alrededor de esa afinidad de planteamientos, a los que definió como “partidos de masas” (Duverger 1957, 32).

Ambas formas de asociación política, como había previsto Alexis de Tocqueville en su estudio sobre la democracia estadounidense en los inicios del siglo XIX, sólo son factibles en la medida que existen al menos dos libertades elementales: la de expresión y la de asociación. Tal premisa sigue siendo válida en tanto que resulta literalmente imposible dicha agregación partidaria ahí donde no exista la posibilidad de divulgar las ideas propias, o donde los individuos no tengan la posibilidad de sumarse y organizarse a partir de tales ideas.

Junto a la libertad de expresión, una de las precondiciones de los derechos políticos fundamentales radica en la posibilidad de conocer la gama de postulados que conviven en una sociedad democrática, es decir, de contar con información sobre tales postulados. De ahí que, como líneas abajo se abordará, una de las primeras fases del derecho a la información se concibió como garantía de que el Estado no obstaculizaría el libre flujo de las ideas. Los partidos políticos, como organizaciones que dan cauce a diferentes corrientes de opinión, contribuyen a ese propósito y se nutren a su vez de esa condición de posibilidad. En tal sentido, los partidos políticos son al mismo tiempo producto y cauce de la libertad de expresión y del derecho a la información que dicha libertad lleva implícita desde sus orígenes.

Por su parte, vale la pena recordar cuáles son las principales funciones que desarrollan los partidos políticos:

- 1) Reclutan y postulan candidatos para cargos de elección.
- 2) Movilizan al electorado en apoyo de candidatos y promueven la participación política.
- 3) Estructuran las opciones entre grupos de candidatos en competencia.
- 4) Representan diferentes grupos sociales, simbólicamente o directamente, promoviendo ciertos intereses.
- 5) Agregan intereses alrededor de posiciones políticas.
- 6) Integran a los ciudadanos al Estado y, en particular, a su sistema político (Diamond y Gunther 2001, XIV).

De hecho, varias de tales funciones, si no es que todas, se encuentran expresadas en los fines que nuestro régimen constitucional confiere a los partidos políticos, a saber: 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 poder público.

La exposición de tales funciones tiene por objeto destacar que el funcionamiento de un régimen democrático requiere de la existencia de partidos políticos. No se trata, sin duda, de una condición suficiente, pero sí necesaria, precisamente porque tales funciones no pueden ser cubiertas de manera sistemática y permanente sin organizaciones estructuradas políticamente para tal efecto, como son los partidos políticos.

Hasta aquí se han formulado dos ideas esenciales. Por un lado, que los partidos políticos son producto del ejercicio de libertades básicas, y, por el otro, que los partidos políticos resultan consustanciales al funcionamiento de los sistemas políticos democráticos. De lo anterior se desprende la doble naturaleza, privada y pública,

de los partidos políticos. Decir que los partidos políticos están formados por ciudadanos no resulta relevante si no se concibe que realizan funciones sociales y políticas que impactan a la sociedad en su conjunto; de la misma manera que resultaría sesgado considerar únicamente que los partidos políticos cumplen fines constitucionales sin asumir que su integración y agregación es el resultado elemental de la suma de voluntades individuales, libres y soberanas.

De ahí la fórmula conceptual empleada por la Constitución al definirlos como “entidades de interés público”, dado que tal definición intenta precisamente identificar esas dos esferas: no son entidades públicas, razón por la cual poseen significativos niveles de autonomía de decisión; pero tampoco son organizaciones civiles sin más, porque están sujetas a ciertas regulaciones adicionales a las que debe cubrir cualquier otra asociación ciudadana, precisamente porque tienen encomendado conformar los poderes públicos, ni más ni menos.

#### DE LA TRANSPARENCIA EN LA ACTUACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Con base en lo anterior, es posible definir algunas de las razones por las cuales los partidos políticos se sujetan a ciertos lineamientos en materia de transparencia y acceso a la información.

Quizá la primera razón para explicar esa necesidad tenga que ver con el hecho de que reciben prerrogativas, comenzando con el financiamiento público. Y es que resulta por demás evidente que, tratándose de recursos públicos, sea incuestionable conocer el uso que se les da. Se trata, en consecuencia, de una demanda de transparencia de recursos del erario. En esta lógica, lo mismo valdría decir de las restantes prerrogativas, como la asignación de tiempos en medios electrónicos de comunicación o las franquicias telegráficas o postales, pues no sería aceptable que se destinaran a fines distintos a los prescritos en la Constitución y en la ley.



En ese sentido, no hay distinción alguna entre partidos políticos, organizaciones civiles o individuos en lo particular, pues todo aquel que se beneficie del otorgamiento de recursos públicos estará sujeto a que ello se transparente. Independiente de su naturaleza jurídica, la entidad pública que otorga dichos beneficios está obligada por ley a dar a conocer los montos y destinatarios de los mismos (LFTAIPG, artículo 12, 2008).

Pero ¿por qué los partidos políticos deben rendir cuentas, por ejemplo, de los recursos privados que obtengan? En estricto sentido, podría afirmarse que se aplica una lógica muy parecida a la anterior. Y esto es así porque los partidos políticos, al menos en México, no pagan un conjunto de impuestos a los que sí están sujetos los demás contribuyentes. El artículo 87 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) establece que los partidos no están comprendidos para el pago de impuestos en materia de sorteos o actividades con los que recauden fondos; del impuesto sobre la renta sobre utilidades gravables por la enajenación de inmuebles o provenientes de donaciones o que deriven de la venta de publicaciones. Con esta condición, toda vez que los partidos políticos reciben una suerte de exención impositiva, es dable que deban rendir cuentas sobre los ingresos obtenidos por estos medios.

Adicionalmente, es comprensible la sujeción de los partidos políticos a un régimen de vigilancia que garantice la licitud de sus ingresos, debido al conjunto de disposiciones y normas particulares que son aplicables a los partidos políticos. Es el caso, por ejemplo, de la prohibición de obtener recursos de personas o entidades extranjeras o internacionales; de ministros de culto o de agrupaciones religiosas, o de empresas de carácter mercantil, de acuerdo con el artículo 77, párrafo 2, del referido código electoral.

¿Cuál es el objeto de tales restricciones? La razón de esto se puede encontrar en la necesidad de garantizar que los partidos constituyan auténticas representaciones políticas de la ciudadanía. Limitar tales aportaciones tiene por objeto lograr que los partidos

políticos nacionales no contraigan compromisos que desvirtúen dicha función representativa del electorado mexicano. Ello, sobre todo, porque la legislación electoral otorga a los partidos la exclusividad en la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Lo anterior conduce a dos interrogantes:

1. Si el acceso a la información se encuentra plenamente justificado en función del otorgamiento de prerrogativas, ¿lo sería también en el caso de que no se concediera ningún tipo de recurso público y, en tal sentido, la transparencia informativa puede y debe abarcar otras esferas de la vida partidista?

2. En el supuesto de que en México se implantaran otras fórmulas de participación democrática, como las relativas a la democracia directa o las candidaturas independientes de ciudadanos, ¿ello eximiría o reduciría la exigencia social y jurídica de que los partidos políticos transparentaran el origen y destino de sus recursos?

Por lo que hace a la primera pregunta, y dadas las condiciones de la competencia electoral federal, la respuesta debería insistir en que, aun sin contar con algún tipo de bien público, seguiría siendo necesaria la transparencia en una amplia gama de rubros, tomando en consideración al menos dos aspectos.

Por el lado más inmediato, los propios afiliados al partido requerirían conocer sobre el sentido y la razón de ser de las decisiones partidarias para su respaldo o cuestionamiento. La determinación sobre una particular línea de acción política, sobre la postulación de uno u otro candidato o la confección de una determinada coalición, tendría que ser necesariamente comprendida si no es que discutida por los afiliados, y para ello deberían contar con información sobre las ventajas o desventajas de dicha decisión. Esto es, la democracia debe aplicarse a la vida interna del partido y esto, tarde que temprano, exigirá el acceso a la información pertinente por parte de los militantes y, eventualmente, a simpatizantes y votantes en general.

Por otro lado, la necesidad de transparentar distintas esferas de la vida partidaria deriva también de que sus decisiones tienen,

quiérase o no, efectos sobre el resto de los partidos y la sociedad en su conjunto. Y no podría ser de otra manera; los partidos políticos tienen como una de sus principales funciones presentar sus ofertas políticas al electorado. Los gobernantes electos, así como los funcionarios por ellos designados, surgen de las postulaciones partidistas y con base en una plataforma de gobierno y legislativa que, discutidas y aprobadas por las instancias de los partidos, orientarán, en principio, las decisiones de dichos gobernantes en el ejercicio del cargo. Así, una decisión bien o mal tomada en el seno del partido tendrá consecuencias electorales, de ahí que el tema de la comunicación política sea relevante para los partidos políticos, que son vínculos entre la sociedad y el Estado.

De hecho, la propia legislación mexicana vigente reconoce tal circunstancia, al señalar, por un lado, un conjunto de elementos que los partidos políticos deben divulgar y que van más allá del manejo de sus recursos financieros. Éstos abarcan mecanismos y procedimientos para la integración de los órganos internos de los partidos, la designación de los cuadros dirigentes y de los candidatos a cargos de elección popular, entre otros.

Por lo que hace a la segunda interrogante, ésta requiere ciertos matices. Si bien es cierto que la posibilidad de que existan formas alternativas de participación democrática reduciría parte del papel protagónico de los partidos políticos, también es cierto que dichas fórmulas de participación suelen ser de carácter excepcional y no tan socorridas como podría pensarse.

En algunos ejercicios de democracia directa como el referéndum o el plebiscito, evidentemente, los partidos políticos pasan a un segundo plano, al alinearse en función de la pregunta sobre la cual versa la consulta pública. Pero, por su propia naturaleza, tales ejercicios son de orden extraordinario, para casos y circunstancias de excepcional importancia, razón por la cual están lejos de plantear la sustitución de los propios partidos políticos. De hecho, son

prácticas que complementan a la democracia representativa que se finca en la intervención de los partidos políticos.

Por lo que hace a las candidaturas independientes, es un hecho que conllevan una crítica a los partidos políticos y que podrían ser particularmente significativas en las instancias municipales, reduciendo su efecto en los niveles estatal o federal, debido a que carecen de infraestructura y de aparato organizativo, que son precisamente las ventajas comparativas de las organizaciones partidistas. Es por ello que resulta difícil concebir que dichas candidaturas logren eliminar a los propios partidos del escenario electoral. Por consiguiente, al igual que en el caso de las formas de democracia directa, si bien reducen la presencia de los institutos políticos, no logran ni desplazarlos, menos, eximirlos de sus obligaciones de transparencia.

Quizá la exigencia de transparencia para la vida interna de los partidos políticos tenga más que ver con la reiterada desconfianza ciudadana en los propios partidos y en las élites políticas del país, condición compartida con todos los países de Latinoamérica que recientemente constituyeron un régimen democrático. En la medida en que la desconfianza abarca a tales instituciones, la necesidad de transparencia se vuelve más apremiante como fórmula para legitimar a los partidos políticos y a las instituciones en general.

## **II. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**

### **LA REFORMA POLÍTICA DE 1977 Y SUS DERIVACIONES**

La sucesión presidencial de 1976 se caracterizó por la postulación de un único candidato, José López Portillo, y por la existencia de distintos movimientos guerrilleros. Ambos hechos colocaban al sistema político

en una peligrosa ruta que podría conducir a la erosión de su legitimidad. De ahí que una de las primeras tareas del nuevo gobierno fuera la de llevar a cabo una profunda reforma política que permitiera ampliar los canales de participación, sobre todo de aquellas organizaciones que, desde la izquierda del espectro ideológico, fueron las que más resintieron los efectos de la represión de los años previos.

A fines de octubre de 1977, la Cámara de Diputados aprobó una adición al artículo 6º constitucional en el sentido de que el Estado garantizaría el derecho a la información. En aquel momento, la Comisión de Estudios legislativos y la Comisión Primera de Puntos Constitucionales, que dictaminaron la iniciativa presidencial, reconocieron una eventual limitación en dicha reforma, misma que tardaría más de 20 años en resolverse:

Lo escueto de la expresión: “...el derecho a la información será garantizado por el estado”, puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por “derecho a la información”, ni a quien corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar.

No debe olvidarse sin embargo, que la característica esencial de la Constitución debe ser la 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 (Cámara de Diputados 1977).

En 2002, cuando entró en vigor la ley reglamentaria del citado artículo constitucional, la LFTAIPG, quedaron precisados el alcance y los rasgos esenciales de este derecho fundamental.

No deja de llamar la atención que se incorporara el derecho a la información en ese momento, pues dicha reforma quedaba inscrita en el marco de la reforma política que el Ejecutivo Federal propuso

en ese año, mediante la cual se recomendaba integrar al sistema político-electoral a diversas fuerzas políticas que cuestionaban la ausencia de un régimen democrático.

Al revisar el *Diario de debates* de aquella ocasión, destaca no sólo la aprobación unánime del artículo en cuestión, sino el ánimo implícito de los legisladores de que dicha reforma estaba concebida para que las personas pudieran contar con distintas fuentes de información que les permitieran conocer diversas opiniones sobre la realidad nacional. Bajo esta perspectiva, los partidos políticos resultaban ser actores fundamentales, toda vez que la reforma política los concebía como fuentes alternativas de información, es decir, como agentes indispensables para dar vigencia a ese derecho de mantener informada a la sociedad a través de la difusión de sus respectivos puntos de vista. El complemento de dicha concepción se tradujo en conceder a los partidos acceso efectivo a los medios masivos de comunicación.

Si bien tal formulación del derecho a la información no se hace cargo del significado que tiene en la actualidad, en el contexto de aquella época podría considerarse con cierto carácter vanguardista, en la medida que comprendía que el derecho a ser informado sobre los asuntos públicos implicaba la posibilidad de saber quiénes constituían las ofertas políticas y cuáles eran sus contenidos.

Hay que tomar en consideración, adicionalmente, lo señalado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en donde se establece:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el 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 (ONU).<sup>‡</sup>

---

<sup>‡</sup> Énfasis añadido.

En el mismo sentido, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refiere que la libertad de pensamiento y expresión comprenden buscar, “recibir y difundir informaciones e ideas” (OEA 1969) de toda índole.

Desde esta perspectiva, la interpretación adoptada por el Congreso mexicano en aquella ocasión parece centrarse en los términos recibir y difundir, más que en los de buscar o investigar; es decir, se entendía más en el sentido de una garantía para la libre circulación de las ideas, y, por ende, de la información asociada a las mismas.

Es de señalar que, desde sus orígenes, el derecho a la información ha transitado por tres distintas fases de interpretación, a saber:

1. Derecho al respeto a saber y conocer. Obligación negativa del Estado a no interferir en la comunicación de la información.
2. Derecho a la protección. Obligación positiva del Estado para prevenir que individuos o grupos interfirieran en la comunicación de la información, para manipularla, alterarla o anularla.
3. Derecho de comunicar. Deber de los gobiernos de proporcionar la información que posean (Callamard 2009, 10).

Desde esta óptica, es evidente que la percepción de los legisladores en 1977 se ajustaba a la segunda vertiente de interpretación, al pretender evitar la manipulación e incluso la cancelación de la información por acción de los concesionarios o de las propias autoridades. Los partidos políticos constituirían agentes privilegiados para darle vigencia a ese derecho, emitiendo su versión de los distintos hechos de la vida pública.

Desde aquella reforma y hasta la aprobación de la LFTAIPG, la sociedad mexicana fue incrementando su nivel de participación

en la esfera pública y particularmente en la política, mediante la persistente consolidación de un sistema pluralista de partidos políticos.

La demanda de información surge en el contexto del reclamo democrático y se vincula con la exigencia social de elecciones libres y competidas que implicaban un cabal escrutinio ciudadano sobre la organización de las elecciones y la participación de los partidos políticos.

Una vez que se lograron elecciones confiables y disputadas, la demanda de acceso a la información pública gubernamental fue el siguiente paso en la ruta de la democratización, pues implicaba pasar de la democracia electoral a la gobernabilidad democrática, es decir, de la construcción de un gobierno de origen democrático a uno orientado a un ejercicio del poder democrático.

## LOS PRIMEROS PASOS

Si bien el presente ensayo no pretende hacer una descripción pormenorizada de los antecedentes de la Ley Federal de Transparencia, sí es conveniente señalar que ésta no se puede concebir sin enmarcarla en el contexto de febril actividad política que marcaron los años más intensos de la transición mexicana a la democracia, más aún cuando buena parte de dicha actividad fue protagonizada por los partidos políticos existentes.

En tal sentido, no pueden omitirse algunos procesos que sucedieron paralelamente y que se reforzaron mutuamente, desarrollados en tres instituciones que comenzaron a adquirir una relevancia desconocida hasta el momento, como fueron el IFE, la SCJN y la Cámara de Diputados.



## El Instituto Federal Electoral

La “caída del sistema” en la elección presidencial de 1988 se convirtió en el punto de quiebre en el diseño y funcionamiento de las instituciones electorales en el país. La incertidumbre en torno al resultado de aquella elección determinó la necesidad de integrar un organismo de carácter autónomo que se hiciera cargo de la futura organización de los procesos electorales. No obstante, la incredulidad, cuando no la abierta desconfianza en los procesos electorales hasta entonces realizados, obligaron también a la novel institución a desarrollar un amplio catálogo de medidas y acciones que revirtieran tales niveles de escepticismo.

Una de las vertientes más significativas en la implementación de tales medidas radicó precisamente en transparentar su funcionamiento y toma de decisiones, aun cuando el término en sí mismo no formara parte del glosario político del momento. Con mayor o menor énfasis, se puede afirmar que desde el diseño del IFE se concebía que una de las mejores maneras para generar confianza en su actuación radicaba en dar visibilidad a sus procedimientos, deliberaciones y acciones, a efecto de que cualquier ciudadano, sin ningún tipo de calificación particular, pudiera reconocer la efectividad del sufragio. No es casual que en 1991, en la primera elección federal organizada por el IFE, se comenzara a usar la urna transparente para la recepción de los votos, precisamente como un primer mecanismo para dar certeza a los ciudadanos y a los partidos de que la voluntad de los electores no sería suplantada.

La visibilidad de las decisiones y actuaciones del Instituto fue ampliándose con cada una de las reformas electorales subsecuentes. El sobrentendido era que sin transparencia en los procesos electorales no habría credibilidad. Desde la publicación en diarios nacionales de los listados de funcionarios de casilla y de la ubicación de las mismas, pasando por la vigilancia ciudadana en la depuración de las listas nominales, así como su intervención como observadores

electorales, acompañados de visitantes extranjeros, por no hablar de la publicidad de los estudios acerca de las boletas electorales o la tinta indeleble, y los monitoreos sobre espacios noticiosos que daban cobertura a las campañas y de los promocionales de los partidos, todos esos actos fueron muestra patente de la apuesta del IFE por fortalecer la confianza ciudadana a través de la transparencia.

Nada ejemplifica mejor lo anterior que el diseño y perfeccionamiento del sistema a través del cual se contabilizan y anunciaban los votos la noche misma de la jornada, es decir, el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Si en 1988 pasaron varios días antes de tener una idea del resultado de la elección, el PREP tuvo por objeto último y crucial transparentar el proceso de escrutinio y cómputo de la elección. Con dicho programa, hoy es posible que cualquier persona en el mundo con acceso a internet dé seguimiento a las tendencias en el resultado de la elección, conforme se vayan concluyendo los procesos de cómputo.

No obstante, la cerrada diferencia en los resultados de la elección presidencial de 2006 revivió los cuestionamientos y dudas de antaño, y a pesar del nuevo conteo de boletas que llevó a cabo el Tribunal Electoral de aquellas casillas impugnadas por la oposición, los señalamientos sobre presuntas irregularidades se mantuvieron, con un añadido: la existencia de una ley de transparencia con base en la cual distintas organizaciones y ciudadanos demandaron el acceso a la totalidad de las boletas electorales. Dichas solicitudes debieron esperar hasta que el propio Tribunal determinó su improcedencia (Tesis V/2007).

### **La Suprema Corte de Justicia de la Nación**

En 1996, derivado de los deplorables hechos en Aguas Blancas, Guerrero, el presidente Ernesto Zedillo solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer la facultad establecida en el entonces

artículo 97 constitucional, relativo a la investigación de actos que supusieran una grave violación a las garantías individuales.

Las conclusiones a las que arribó la Suprema Corte fueron fundamentales en el contexto referido, en tanto que llegó a determinar que el derecho a la información era una garantía individual que debía ser tutelada. Por su importancia, resulta pertinente citar en extenso la jurisprudencia respectiva:

**GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO 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 MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6º. TAMBIÉN 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 ligada con el respecto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que esta 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 interés 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 una 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 esta y hacerla del conocimiento de los gobernados (Tesis P. XLV/2000).

Más importante aún es que con ello la Suprema Corte daba un giro completo a un criterio sostenido apenas unos años atrás, en 1992, en el que afirmaba que el derecho a la información era una garantía social —no individual—, limitado al ejercicio que del mismo pudieran hacer los partidos políticos. Así, como más tarde lo señalaría la propia Corte en una jurisprudencia del año 2000, se amplió “...la comprensión de ese derecho, entendiéndolo, también, como garantía individual” (Tesis P. XLV/2000).

Es de señalar, en adición a lo anterior, que la SCJN ha desarrollado sus tareas también con una lógica de transparencia, como parte sustantiva de sus actividades. De ello da cuenta la misma publicidad de sus sesiones o la difusión de sus sentencias y tesis, con base en las cuales los ciudadanos tienen conocimiento del sentido de sus determinaciones y las razones que les dan sustento.

### **La Cámara de Diputados**

Finalmente, la lógica de la transparencia tuvo una tercera vertiente a través de la actuación de la LVII Legislatura, en 1997, la cual, por primera vez en la historia contemporánea del país, no habría contado con la mayoría absoluta de diputados del Partido Revolucionario Institucional, al sólo tener 239 de los 500 legisladores que integran la Cámara de Diputados. Los partidos opositores conformaron un bloque que asumió conjuntamente

las decisiones de la Cámara, y, en lo particular, de sus facultades exclusivas, siendo sin duda la más importante la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cabe señalar que, poco antes de que se instalara la nueva legislatura, diferentes medios impresos llamaron la atención sobre diversos recursos contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación al amparo del artículo 74 constitucional, el cual establece:

“No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideran necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearan los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.” (CPEUM, artículo 74, 2008).

Los diputados acusaron recibo de este reclamo de la opinión pública, reduciendo los montos de dichas partidas de manera sistemática hasta que prácticamente se eliminaron (Alcocer 1997).

En resumen, tal y como se puede observar, la década de 1990, y particularmente su segunda mitad, evidenció una gran exigencia social por conocer sobre la actuación de los gobernantes y sus acciones. Las tres instituciones mencionadas recogieron tal exigencia y tomaron decisiones de enorme importancia para ampliar la esfera de responsabilidades de los gobiernos en materia de transparencia y acceso a la información. Y, en tal sentido, la aprobación de una ley en la materia resultaba un suceso hasta cierto punto lógico y obligado. Sin embargo, y visto en perspectiva, no deja de llamar la atención que lo que inició como una prerrogativa partidista, se convirtiera al paso de los años en una obligación de los entes públicos y los de “interés público” respecto de los ciudadanos, y que fuera la LFTAIPG la norma general que la reglamentara.

## DE LA VIGILANCIA HORIZONTAL A LA VIGILANCIA VERTICAL SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Uno de los escasos puntos controvertidos de la reforma electoral de 1996 fue el relativo a los montos de financiamiento público de los partidos políticos nacionales, aspecto, entre otros, por el que fue imposible la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de manera unánime, como sí lo había sido la reforma constitucional.

Dichos montos fueron reiteradamente señalados como excesivos lo mismo dentro que fuera del país (González, Nohlen y Zovatto 1997, 39-41) y su cuestionamiento se hacía más grave al resultar incongruentes incluso con otras disposiciones electorales, como la relativa a los topes de gastos de campaña, que para algunos partidos políticos resultó ser inferior a su respectivo financiamiento público.<sup>1</sup>

De ahí que cuando el Consejo General conoció el probable ocultamiento de recursos en las campañas presidenciales del año 2000 de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional (PAN), fuera natural que el centro de interés de la opinión pública se colocara en la efectiva fiscalización sobre el origen y el destino de los recursos de los partidos políticos.

En contraparte y de manera generalizada, los propios partidos políticos se oponían a que el IFE difundiera irregularidades y sus correspondientes sanciones, sobre todo porque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podía modificar o incluso revocar dichas sanciones. De ahí que el debate en el Consejo General del IFE se centrara en difundir o no los dictámenes sancionatorios resultado del trabajo de su Comisión de Fiscalización.

---

<sup>1</sup> Así sucedió en 2003, cuando el tope de gastos de campaña, establecido por el Consejo General del IFE para los tres principales partidos políticos, fue inferior al financiamiento público otorgado para ese año (Córdova y Murayama 2006, 220).

Así, durante los primeros años del nuevo siglo, no sólo existió un fuerte debate sobre los montos de financiamiento, sino una exigencia reiterada de una efectiva rendición de cuentas por parte de los partidos políticos. Por eso resultó tan importante la determinación del propio TEPJF en su sentencia SUP-RAP-050/2001, por la que resolvió que el secreto bancario no era obstáculo para que el IFE conociera los movimientos financieros de los partidos políticos en el sistema financiero mexicano. Tal resolución dejaba claro que la autoridad fiscalizadora tendría facultades para allegarse de la información necesaria para realizar sus evaluaciones, es decir, se fortalecía la rendición de cuentas horizontal (O'Donnell 1998).

Sin embargo, el IFE optó también por ampliar los alcances de la rendición de cuentas vertical, al aprobar en abril de 2002 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.

La relevancia de dicho acuerdo radica en tres aspectos:

- 1) Por los contenidos de la información que se va a difundir, particularmente con lo relativo a la relación de nombres de simpatizantes que realizaron aportaciones económicas a los partidos, a pesar de ser un tema controvertido por tratarse de información que revelaba las preferencias ideológicas y políticas de las personas mencionadas.
- 2) Por los plazos para difundir dicha información, en tanto que resueltamente determinaba la difusión de toda la información contemplada en los dictámenes de fiscalización aprobados por el Consejo General del IFE, con independencia de que hubieran sido o no impugnados por los partidos ante el Tribunal Electoral.
- 3) Porque tales disposiciones constituían un esfuerzo de vanguardia, pues fueron aprobadas semanas antes de que el Congreso de la Unión aprobara la LFTAIPG.

Cabe señalar que durante el proceso legislativo que aprobó la nueva ley reglamentaria del artículo 6º constitucional, el tema de los partidos políticos no fue ajeno al debate del momento; de hecho, la iniciativa del Ejecutivo Federal hacía referencia a ellos en el artículo 12, al establecer:

Artículo 12. Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral deberán hacerse públicos desde que sean presentados. También deberán hacerse públicas las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos y Agrupaciones Políticas.

Cualquier ciudadano podrá solicitar, a través del Instituto Federal Electoral, información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales (Cámara de Diputados 2001a).

Por su parte, la iniciativa presentada por un grupo plural de diputados del PRI, PRD y Partido del Trabajo (PT) llevaba la propuesta aún más allá, al señalar en su artículo 5 a los partidos políticos como sujetos obligados del derecho de acceso a la información, de la misma manera que lo estaban las entidades públicas:

Artículo 5. Están obligados a garantizar el respeto al derecho de acceso a la información pública, los siguientes órganos del Estado:

A...

B...

E. Las demás entidades a las que la ley reconoce como de interés público; los partidos y las organizaciones políticas con registro oficial (Cámara de Diputados 2001b).



Durante el proceso legislativo, esta última propuesta fue dejada de lado, optando por una mención en el artículo 11 de la nueva ley, en los siguientes términos:

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 y las agrupaciones políticas nacionales (LFTAIPG, artículo 11, 2008).

Un elemento adicional en la regulación de la transparencia de los partidos políticos que merece una mención especial fueron las sentencias y criterios del TEPJF.

El Tribunal ha contribuido de manera significativa al impulso de la transparencia interna de los partidos políticos, al determinar que el derecho a la información se constituye en sustento para el ejercicio de derechos político-electorales, como el de asociación en su vertiente de afiliación política. Así, en la conocida sentencia en la que se desarrollan los elementos mínimos que deben estar contemplados en los estatutos de los partidos políticos para ser considerados democráticos, la Sala Superior señaló:

De acuerdo a lo anterior, los principales derechos que han de reconocerse a los afiliados de un partido político son los siguientes:...

b) El derecho a la información de los afiliados, para que puedan estar en condiciones de acceder a la información sobre

las actividades del partido, para participar de manera activa, tener una cultura o conciencia cívica democrática dentro del mismo e incluso, para estar en aptitud de exigir responsabilidad a sus dirigentes, de ser el caso, con la salvedad de datos que por su naturaleza deban permanecer en reserva temporalmente, o mientras no desaparezca el motivo de la misma (SUP-JDC-021/2002)

Así, en un primer momento, el Tribunal Electoral entendía el derecho a la información sobre la actuación de los partidos políticos como un derecho específico —aunque no necesariamente exclusivo— de los afiliados y militantes del partido en cuestión, precisamente como parte del derecho más amplio de afiliación y asociación política. En este mismo sentido, la tesis de jurisprudencia S3ELJ.58/2002 establecía que el derecho a la información en materia político-electoral constituía una prerrogativa ciudadana enmarcada en el derecho de asociación y, por lo tanto, abarcaba la posibilidad de conocer la integración de los órganos dirigentes de los partidos políticos, entre otros temas.

Ya en 2004, y con motivo de la solicitud de información sobre los sueldos mensuales de los integrantes de las dirigencias nacionales de los partidos políticos nacionales, el Tribunal Electoral, en su sentencia SUP-JDC-216/2004, amplió los alcances hasta entonces reconocidos del derecho a la información relativa a los partidos políticos, para hacerlo extensivo a todas las personas, sin necesidad de ser afiliado o militante el partido en cuestión. Al respecto, es ilustrativo uno de los razonamientos de la Sala Superior en la sentencia en cuestión, al señalar:

Por otro lado, como se estableció por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con el

expediente SUP-JDC-041/2004, de la exposición de motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se evidencia que uno de los fines para los cuales fue concebida dicha ley es que la sociedad civil esté también en posibilidad real de fiscalizar los actos del gobierno a través del derecho a la información, en virtud de que la democracia no debe verse simplemente como un mecanismo para elegir a los individuos encargados de realizar las tareas de gobierno sino, más importante aún, como un sistema de rendición de cuentas. *Tal finalidad debe incluir a los partidos políticos, ya que conforme se prevé en el artículo 41, fracciones I y II, de la Constitución federal, son entidades de interés público y, básicamente, asociaciones políticas de ciudadanos que preponderantemente reciben financiamiento público, es decir, proveniente del erario público; por consiguiente, no es dable privar o coartar a los ciudadanos de ciertos derechos mínimos o básicos inherentes a su derecho subjetivo público fundamental de contar con cierto tipo de información acerca de los partidos políticos existentes, pues esta información permite además una participación informada, responsable y, por tanto, libre en la materia político-electoral (SUP-JDC-216/2004).<sup>‡</sup>*

Finalmente, un tercer momento en este proceso fue la información sobre los procedimientos acordados para la selección de candidatos (SUP-JDC-779/2007 o SUP-JDC-533/2007) y sobre el padrón de afiliados que fue considerado como información pública, tal y como se desprende de la Tesis J-04-2009 que señala:

**INFORMACIÓN PÚBLICA. SE CONSIDERA COMO TAL LA CONCERNIENTE AL NOMBRE PROPIO RELACIONADO CON LA**

---

<sup>‡</sup> Énfasis añadido.

**ENTIDAD FEDERATIVA O MUNICIPIO DE LOS MIEMBROS DE UN PARTIDO POLÍTICO.**

-De la interpretación sistemática de los artículos 6º, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3º, fracciones II y VI, 18 y 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como 41 al 44 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizada acorde con el principio de máxima publicidad, se desprende que es información pública la que los partidos políticos proporcionen al Instituto Federal Electoral o que éste genere respecto de aquéllos, con excepción de la confidencial, esto es, aquella que contiene datos de las personas que conciernan a su vida íntima o privada, o que generen su identificación por parte de terceros, como sería el domicilio. Así, la información del padrón de afiliados y militantes de los institutos políticos, en tanto contenga sólo el nombre de aquéllos y la entidad federativa o municipio al que pertenecen, se considera de carácter público, porque aun cuando el nombre de una persona es un referente que lo identifica ante los demás, su difusión de manera aislada, como miembro de un partido político, no revela algún aspecto de su vida íntima o privada, ni siquiera asociado con la entidad federativa o municipio al que pertenece, ya que estos últimos datos son uno de los elementos que componen el concepto domicilio, el cual se integra también con el número, calle, colonia, municipio o delegación, ciudad y código postal, además que, por su generalidad no constituyen datos que revelen de manera fehaciente la identificación de una persona (Tesis J-4-2009).

Los puntos expuestos hasta ahora expresan cómo la transición mexicana mantuvo presente la necesidad de fortalecer la transparencia en la vida pública y particularmente en los procesos electorales,

y cómo esa necesidad se fue trasladando también a la esfera del sistema de partidos, lo cual entró a su fase más acabada en los años siguientes, con la más reciente reforma en materia electoral, lo que habrá de abordarse a continuación.

### III. DEL ESTADO ACTUAL DE LA TRANSPARENCIA PARTIDISTA

El 20 de julio de 2007 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma al artículo 6º constitucional, por el cual se fortalecía la regulación del derecho de acceso a la información en todo el país. Esta reforma tuvo como antecedente la propuesta suscrita por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, pertenecientes a diferentes partidos políticos, a la que posteriormente se sumaron los gobiernos de Veracruz y del Distrito Federal.

Dicha propuesta resultaba particularmente significativa en tanto que establecía que “La información en posesión de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos es pública” (Cámara de Diputados 2007),<sup>‡</sup> precepto que fue recogido en sus términos por la iniciativa suscrita por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. No obstante, y a juicio de las comisiones de Gobernación y de Función Pública que dictaminaron dicho proyecto legislativo, se estableció que la inclusión de los partidos políticos en este artículo constitucional resultaba excesivo, ya que supondría incorporar a todos los organismos no públicos que reciben recursos del erario, razón por la cual se propuso que se dejara afuera del citado artículo para ser considerada en la legislación secundaria en la materia, es decir, en el Cofipe.

---

<sup>‡</sup> Énfasis añadido.

No obstante, la reforma al artículo 6º constitucional resolvía una notoria debilidad en las leyes de transparencia de las entidades federativas: la heterogeneidad de criterios y procedimientos de aplicación, lo cual derivaba en un trato por demás desigual en el ejercicio de este derecho. La reforma a dicho artículo permitió homologar los principios que guían y regulan el derecho de acceso a la información en todo el territorio nacional y en cada uno de los distintos niveles de gobierno y, por lo cual, si bien dejada de lado el tema de la transparencia en los partidos políticos, también lo colocaba como un asunto que debía atenderse de manera insoslayable.

### LA REFORMA ELECTORAL DE 2007-2008 Y EL MARCO LEGAL DE LA TRANSPARENCIA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En enero de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual incorporó un nuevo capítulo, en el que se definieron las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia, que abarca los siguientes puntos:

- a) La titularidad del derecho a la información de los partidos políticos se extiende a todas las personas, por lo que ni siquiera es menester la condición de ciudadanía para su ejercicio.
- b) Los partidos se constituyen como sujetos obligados indirectos, es decir, sujetos a las normas en materia de transparencia mediante solicitudes que serán presentadas ante el IFE. Cuando dicha información se encuentre en posesión de la autoridad electoral, ésta la entregará en los términos previstos por el reglamento; cuando por el contrario, la autoridad no la tenga, deberá requerirla al partido político en cuestión.

- c) El procedimiento para la tramitación de solicitudes de información relativa a los partidos políticos se desarrollará en un reglamento específico aprobado por el Consejo General.
- d) Define un catálogo de temas que tanto el IFE como los partidos políticos deberán hacer públicos en sus respectivas páginas de internet.
- e) Establece un apartado de información no pública, consistente en “los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos”.
- f) Contempla como información confidencial aquella que “contenga los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos”.
- g) Considera como información reservada la relativa a los juicios en curso, en los que los partidos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada.
- h) Finalmente, establece un régimen de sanciones a los partidos por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia (Cofipe, artículo 342, párrafo 1, inciso k, 2008).

Conviene formular algunos comentarios sobre dicha legislación. En primer término, tales disposiciones constituyen un avance por cuanto a la homologación del ejercicio de este derecho en materia electoral, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 6º constitucional, particularmente en lo relativo a la titularidad del mismo: las personas.

Además, estas disposiciones son un efectivo corte de caja de los criterios adoptados hasta ese momento por las autoridades electorales, en tanto que sistematiza y establece en ley un conjunto de avances a favor de la transparencia que se habían alcanzado en la última década. El siguiente cuadro identifica los rubros que integran la información publicitada mediante internet conforme al artículo 42 del Cofipe, y la fecha y la disposición por la cual, en la mayoría de los casos, era posible acceder a tal información antes de dicha reforma electoral:

**Cuadro 1. Rubros comparados de transparencia de los partidos políticos**

<b>Reforma electoral 2008</b>	<b>Antecedentes*</b>
a) Documentos básicos.	Públicos por acuerdo del Consejo General (2002).
b) Las facultades de sus órganos de dirección.	Público, en tanto que forma parte de los estatutos de los partidos, que deben ser aprobados por el Consejo General (2002).
c) Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por los órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular.	Tesis J-28/2002 y S3ELJ 58/2002.
d) El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales.	Tesis S3ELJ 58/2002.
e) El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas.	Sentencia SUP-JDC-216/2004.
f) Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto.	Público desde su aprobación por el Consejo General (2006).
g) Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales.	Público desde su aprobación por el Consejo General (2005).



Continuación.

<b>Reforma electoral 2008</b>	<b>Antecedentes*</b>
h) Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular.	Tesis J-28-2002.
i) Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones.	Público desde la aprobación del acuerdo respectivo del Consejo General (2002).
j) Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos podrán hacer pública la información a la que se refiere este inciso antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos.	Público desde la aprobación del acuerdo respectivo del Consejo General (2002).
k) Las resoluciones que emitan los órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado.	Sin antecedente.
l) Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto.	Público desde la integración de los Consejos Locales y Distritales (1997).
m) El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político.	Sin antecedente.
n) El dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes a que se refiere el inciso j.	Público desde la aprobación del acuerdo respectivo del Consejo General (2002).

\* Los años relativos al IFE se refieren a la fecha en que los rubros en cuestión comenzaron a difundirse en su página de internet como parte integrante de sus acuerdos y resoluciones.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los directorios, los reglamentos internos y las convocatorias para la elección de dirigentes y candidatos, el Tribunal Electoral resolvió diversos asuntos en los que militantes de distintos partidos habían requerido dicha información aduciendo irregularidades o violaciones estatutarias o a sus derechos. En varios de esos

casos, la Sala Superior determinó la entrega de la información, tomando en consideración que la misma se encontraba en los archivos del IFE por disposición de ley. Cuando no era el caso, la misma Sala llegó a determinar la obligatoriedad de la autoridad administrativa electoral de requerirla, a efecto de verificar la regularidad de las designaciones (Silva 2009, 10). En el mismo sentido, varios de los rubros descritos se fueron haciendo públicos por acuerdos del IFE, precisamente como consecuencia de posteriores impugnaciones.

Sin embargo, lo concerniente a las fundaciones u organizaciones que recibían recursos de los partidos políticos o sus procedimientos disciplinarios fueron dos innovaciones relevantes que se incorporaron con el nuevo articulado del código electoral.

Si bien el carácter de “entidades de interés público” hace que los partidos estén sujetos al escrutinio de la población y que tengan obligaciones de transparencia, el hecho de que también sean organizaciones de la sociedad, conformada por ciudadanos, explica por qué tienen obligadamente espacios y áreas que no son públicos, sino reservados.

En efecto, hay aspectos en la acción y decisiones de los partidos políticos que no pueden difundirse, porque ello pondría en riesgo su propia actuación y desempeño, tales como sus estrategias electorales y de campaña o los datos de las encuestas que realicen o soliciten, dado que suelen ser insumos de dichas estrategias. Sin embargo, hay aspectos cuyo lindero entre la publicidad o la secrecía no parece del todo claro. Así, por ejemplo, la deliberación que se desarrolla en sus órganos dirigentes puede analizarse desde diferentes criterios: si se trata de una deliberación en el Comité Ejecutivo Nacional respecto a la estrategia que seguirán en las próximas semanas durante la etapa de campaña, sin duda debe correr la suerte de los documentos reservados.

Si la deliberación, en cambio, se refiere a una reforma de los documentos básicos en su Asamblea Nacional, o bien, a la convocatoria para la elección de su dirigencia nacional, los alcances son

totalmente distintos. De hecho, en estos últimos supuestos, son los propios partidos los que publicitan e invitan a los medios de comunicación e informativos a dar seguimiento a tales deliberaciones. Así, la naturaleza del órgano y, sobre todo, la temática que se discutirá resultan cruciales para discernir sobre la publicidad de tal o cual información, porque resultaría injustificable impedir a un militante conocer sobre las deliberaciones en los órganos directivos que conciernen al futuro de la organización a la que pertenece, a la que aporta cuotas, y por la que realiza trabajo político.

Finalmente, el factor temporal también resulta determinante en esta consideración, dado que el paso de los años vuelve pública información que la propia disposición no reconoce. Por ejemplo: ¿realmente se puede asegurar que en 20 o 30 años se seguirá restringiendo información sobre las decisiones de 2011? Es un hecho que se trata de una reserva temporal de información, que busca proteger la eficacia de la acción política de los institutos políticos.

## LA NORMATIVA REGLAMENTARIA

Las cuatro reformas al Reglamento de Transparencia del IFE reflejan las fases por las que ha atravesado la regulación sobre los partidos políticos en esta materia.

La primera de ellas, de mayo de 2003, prácticamente no regula sobre la información pública de los partidos políticos que deban entregar, toda vez que se restringe a las atribuciones del IFE sobre ellos, predominantemente en lo relativo a la fiscalización de sus recursos. Es decir, más que transparentar el desempeño de los partidos, el IFE transparentaba su propio quehacer en relación con sus facultades legales.

El segundo reglamento, de junio de 2005, incorpora la posibilidad de requerir información a los partidos políticos, comprendiéndolos ya como sujetos obligados indirectos. Sin embargo, lo más relevante

fue que los requerimientos a los partidos políticos sólo abarcaban aquellos temas respecto de los cuales el IFE tenía la obligación de vigilar. Si bien es cierto que tal reglamento se articuló en función de las distintas sentencias del Tribunal Electoral arriba descritas, estas mismas sentencias tenían que ver con las obligaciones establecidas en la ley para los partidos políticos y que el IFE debía vigilar.

En tal sentido, la difusión de los sueldos de los integrantes de los órganos directivos de los partidos está vinculada directamente con su obligación de informar a la autoridad electoral sobre el uso de sus ingresos y egresos. De igual forma, la entrega de los padrones de militantes se relaciona con la obligación de los partidos de mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales requeridos para su constitución y registro (Cofipe, artículo 38, párrafo 1, inciso c, 2008). De ahí también que si por alguna razón el Instituto no contara con dicha información, estaba en posibilidad de requerirla en cualquier momento.

La tercera versión del reglamento de transparencia del IFE, aprobado en julio de 2008, trata esencialmente de su adecuación a las reformas que en materia de transparencia se incluyeron en el Cofipe como producto de la reforma al artículo 6º constitucional y del cual conviene destacar dos temas.

Por una parte, el relativo al régimen de sanciones, dado que no entregar información no tenía hasta ese momento mayor consecuencia para los partidos que un eventual recurso ante el Tribunal mediante el cual podría exigirse su entrega. El nuevo reglamento desarrolla un procedimiento para la imposición de sanciones, lo que fortalece el ejercicio del derecho de control, aun cuando dicha sanción se limite a un extrañamiento público.

Por su parte, el régimen transitorio de dicho ordenamiento es particularmente relevante porque da cuenta de la complejidad de la regulación, por ejemplo, de padrones de afiliados. Así, el artículo decimocuarto establece:

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos presentará para la aprobación del Consejo, los Lineamientos de Verificación de los Padrones de Militantes o Afiliados de los partidos políticos dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente instrumento, en los que fije los mecanismos para la revisión de los padrones y la obligación de presentarlo actualizado por parte de los partidos de manera previa a cada proceso electoral. (IFE 2008)

Al respecto, se debe insistir en la naturaleza dual de los partidos políticos, ya que son entidades encaminadas a la obtención del poder por la vía democrática, pero a su vez integrada por individuos en ejercicio de sus derechos. Y, en tal sentido, su condición de militantes no puede suponer la pérdida de otros derechos, como el de la protección de sus datos personales, siendo uno de éstos el de su ideología y filiación política.

Por consiguiente, el tema de los padrones de afiliados seguirá sujeto a un amplio debate. No sólo porque a la fecha los lineamientos arriba mencionados no han sido aprobados, sino porque la entrada en vigor de la reforma del artículo 16 constitucional en materia de protección de datos personales en 2009 ha dado pie a que se reformule tal discusión en las últimas fechas.

De hecho, este tema detonó la cuarta y última reforma al Reglamento, en junio de 2011, en el que se introducen los nuevos derechos plasmados en la reforma al artículo 16 constitucional, que estableció el derecho de las personas a acceder, rectificar, cancelar e incluso oponerse a la conservación de sus datos personales en una base de datos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Tales derechos fueron incorporados en el nuevo reglamento, introduciendo el concepto del sistema de datos personales de afiliados de los partidos políticos, a través de Lineamientos que el Consejo General del Instituto conocería dentro de los 60 días hábiles siguientes a la conclusión del próximo proceso electoral federal, en términos del artículo sexto transitorio del reglamento en cuestión.

Además de lo anterior, es conveniente resaltar dos aspectos de esta última reforma reglamentaria. Por un lado, el objetivo de facilitar el acceso a la información institucional, al agilizar los procedimientos internos para su búsqueda y recolección, y, por el otro, la interpretación de la información no pública de los partidos como información reservada temporalmente, permitiendo un mejor tratamiento de la misma.

En resumen, es posible apreciar un gradual pero persistente ensanchamiento del derecho de acceso a la información respecto a distintos rubros y aspectos de la vida partidista. Tal y como se ha podido apreciar hasta el momento, el acceso a la información de los partidos políticos ha observado prácticamente las siguientes etapas:

- a) Su inaccesibilidad casi total, incluso para la autoridad electoral, hasta la reforma electoral de 1996, que autorizó la práctica de auditorías.
- b) Imposibilidad de conocer los movimientos de sus recursos en el sistema financiero nacional (1996-2002).
- c) La difusión a la población de toda la información relativa a sus ingresos y egresos (2002-2008).
- d) Obligatoriedad en la divulgación de su información.

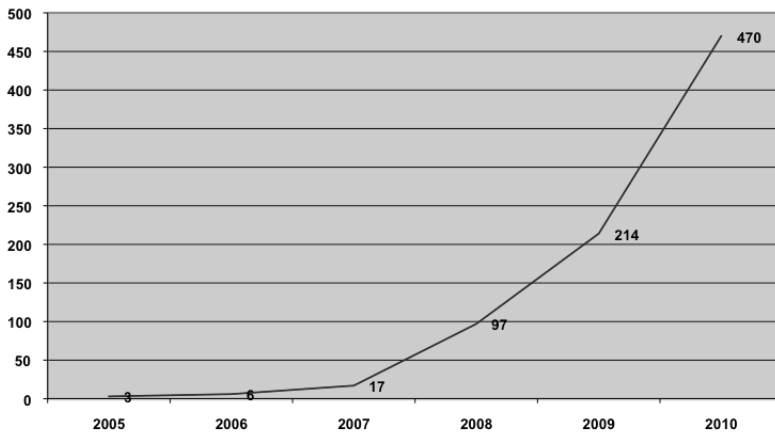
## LAS CONSULTAS SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

La evolución del acceso a la información de los partidos políticos hace necesario preguntarse en dónde se encuentra el país actualmente en términos del ejercicio de este derecho. Y una buena forma de apreciarlo es a partir de las solicitudes de información que en concreto se formulan.

Para tal efecto, en el presente apartado se revisan las tendencias de las 470 solicitudes de información turnadas a los partidos políticos durante 2010.

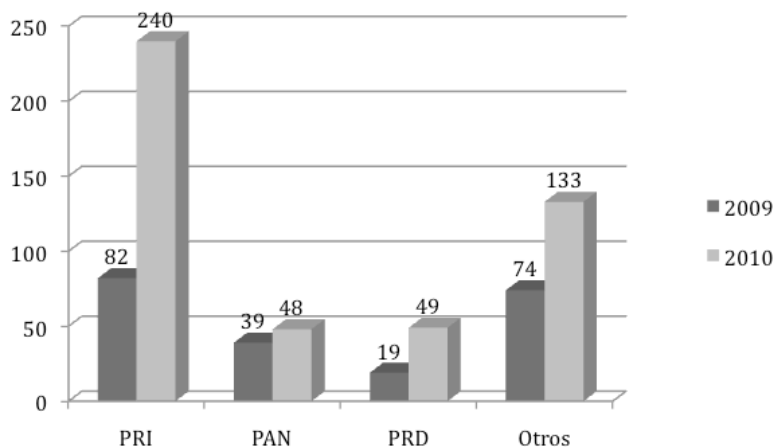
Al contrastar dicha cifra con las de los años precedentes, es palpable su crecimiento constante, sobre todo a partir de 2007, en que se elevó a rango constitucional el derecho de acceso a la información y en el que se reformó el Cofipe, introduciendo el apartado sobre la transparencia de los partidos. Sin duda, también contribuyó a dicho aumento la socialización que había logrado este derecho después de cinco años de vigencia de la LFTAIPG, a lo largo de los cuales se habían aprobado leyes en la materia en todas las entidades federativas.

**Gráfica 1. Solicitudes de información a los partidos políticos**



Fuente: IFE (2010a).

Por lo que hace a los destinatarios de dichas solicitudes durante 2010, prácticamente la mitad se dirigieron al PRI, contrastando fuertemente con las dirigidas al resto de los partidos, como se aprecia en la gráfica siguiente:

**Gráfica 2. Solicitudes de información por partido político 2009-2010**

Fuente: Elaboración propia (IFE 2010a).

Al compararlo con 2009, si bien se aprecia un incremento en todos los casos, el PRI era ya el partido con la más alta cifra de solicitudes, triplicando en términos absolutos su número en el año siguiente.

Por lo que hace al sentido de las solicitudes, es decir, los temas más requeridos, se clasificaron en ocho distintas temáticas, de acuerdo con su frecuencia. Conforme a lo anterior, se observa que, por mucho, la información relacionada con los ingresos y gastos de los partidos es la más solicitada: abarcando cerca de 40% del total de las solicitudes.

**Cuadro 2. Frecuencia de solicitudes por temática (2010)**

Tipo de solicitud	Solicitudes
Ingresos y egresos	184
Acuerdos y resoluciones de órganos directivos	67
Padrón de afiliados	65
Integración de órganos directivos	40
Sueldos	31
Normas internas	18



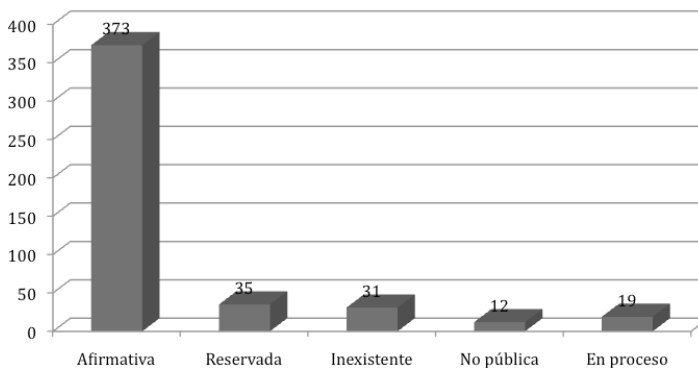
Continuación.

Tipo de solicitud	Solicitudes
Actas	8
Otros	57

Fuente: Elaboración propia (IFE 2010b e Infomex 2011).

Vistas las respuestas a dichas solicitudes, se aprecia una significativa apertura, toda vez que cerca de 80% fueron atendidas con una respuesta afirmativa, en tanto que el resto se distribuyó entre información reservada, inexistente y no pública.

**Gráfica 3. Respuestas a solicitudes 2010**



Fuente: Elaboración propia (Infomex 2011).

Partiendo del hecho de que únicamente 17% de las respuestas de los partidos fueron negativas (78 en total), resulta necesario contrastar ese porcentaje con la temática planteada por la solicitud, así como el cruce correspondiente por partido político, con el fin de valorar si existe algún tipo de sesgo.

Por lo que hace al primer criterio, la siguiente tabla muestra el desglose de respuestas negativas clasificadas de acuerdo con la temática de la solicitud. La última columna identifica el porcentaje de respuestas negativas con relación al total de solicitudes presentadas para cada tema en lo particular:

**Cuadro 3. Respuestas negativas según la temática**

	Reservada	Inexistente	No pública	Total	%
Ingresos y egresos	22	8	1	31	17
Sueldos	11	8		19	61
Padrón	1	8	8	17	26
Actas		1	3	4	50
Órganos directivos		4		4	10
No clasificado	1	2		3	21
Total	35	31	12	78	17

Fuente: Elaboración propia (Infomex 2011).

Aun cuando los requerimientos de información más frecuentes se refieren a ingreso y gasto de los partidos, las respuestas negativas representan un porcentaje sólo superior respecto del tema de la integración de órganos directivos. Vale la pena recordar que si la solicitud versa sobre ingresos o gastos que estén siendo fiscalizados, es comprensible y legal que dicha información se considere reservada. En cuanto a los rubros en los que más frecuentemente se responde de manera negativa, no sorprende que uno de ellos sea el relativo a actas de sesiones de órganos directivos, en el entendido de que el propio código electoral define este tema como “no público”. Por esta razón, quizá lo destacado sea que en 50% de los casos esta información se entregue.

Finalmente, el dato más interesante es el relativo a los sueldos de los dirigentes y los cuadros de los partidos que con más frecuencia se niegan a dar la información, ya sea por considerarla reservada o, incluso, inexistente. No obstante, es de señalar que sobre las anteriores cifras no se contempla la eventual interposición de recursos ante el propio IFE o incluso ante el Tribunal Electoral, lo cual podría modificarlas.

Respecto a las respuestas negativas por partido político, la siguiente tabla concentra dicha información:

**Cuadro 4. Respuestas negativas por partido político**

	Reservada	Inexistente	No pública	Total	%
PRI	8	22	8	38	16
PAN	5	4		9	19
PRD	5	3		8	16
Otros	15	2	6	23	17
Total	35	31	12	78	17

Fuente: Elaboración propia (Infomex 2011).

Al igual que en el cuadro 3, la última columna identifica los porcentajes de respuestas negativas en relación con el total de solicitudes turnadas a cada partido político. En este sentido, los datos anteriores no permiten presumir un deliberado ocultamiento de información por parte de algún partido político en particular.

Finalmente, vale la pena resaltar un dato que surgió al momento del análisis de las solicitudes presentadas durante el año, y es que del total de solicitudes presentadas en el año y dirigidas al PRI, alrededor de 70% fueron relativas a información del partido en el estado de Sinaloa, entidad en la que ese mismo año hubo unas muy disputadas elecciones para gobernador, y en las que el PRI perdió la gubernatura luego de una escisión en su seno.

No es difícil comprender que una circunstancia como la descrita suscite mayor interés de los ciudadanos. Sin embargo, no se observa ese mismo interés para los demás partidos contendientes en las elecciones en esa entidad, lo cual permite considerar que el uso de este derecho responde a factores coyunturales que resultan ser fuertes activadores.

## LA PERSPECTIVA LOCAL

Las leyes en materia de transparencia en la esfera de las entidades federativas mostraron, hasta 2007, una significativa heterogenei-

dad en normas, criterios y procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información. De ahí que se impusiera la necesidad de una reforma constitucional que estableciera principios generales aplicables en todo el territorio nacional, los cuales quedaron plasmados en el artículo 6° de la Constitución.

Conviene recordar igualmente que dicha reforma fue propuesta por los ejecutivos de cinco entidades federativas y que en dicha propuesta se contemplaba a los partidos políticos como sujetos obligados directos, es decir, como responsables inmediatos de atender las solicitudes de información que se les presentaran (Cámara de Diputados 2007).

Aun cuando la reforma en cuestión no incorporó a los partidos políticos como sujetos obligados directos, es pertinente señalar que la propuesta no resultaba novedosa o ajena a las prácticas ya ensayadas en varios estados. De hecho, a la fecha, 18 entidades contemplan a los partidos políticos como sujetos obligados directos, en tanto que 14 estados, al igual que en el plano federal, los conciben como sujetos obligados indirectos, por lo cual las solicitudes de información se canalizan a través del instituto electoral correspondiente.

**Cuadro 5. Condición de los partidos y del órgano garante de transparencia**

Entidad	Condición como sujeto obligado		Autonomía del órgano garante	
	Directo	Indirecto	Constitucional	Legal
Aguascalientes		X		X
Baja California	X		X	
Baja California Sur		X		X
Campeche		X	X	
Coahuila	X		X	
Colima	X			X
Chiapas		X		X
Chihuahua	X		X	
Distrito Federal	X			X
Durango	X		X	

Continuación.

Entidad	Condición como sujeto obligado		Autonomía del órgano garante	
	Directo	Indirecto	Constitucional	Legal
Guanajuato		X		X
Guerrero		X		X
Hidalgo		X		X
Jalisco	X		X	
México		X	X	
Michoacán	X		X	
Morelos	X		X	
Nayarit		X		X
Nuevo León		X	X	
Oaxaca		X		X
Puebla		X		X
Querétaro	X		X	
Quintana Roo		X		X
San Luis Potosí	X		X	
Sinaloa	X			X
Sonora	X			X
Tabasco	X		X	
Tamaulipas		X		X
Tlaxcala	X		X	
Veracruz	X			X
Yucatán	X			X
Zacatecas	X			X
Total	18	14	14	18

Fuente: Elaboración propia (IFAI 2011).

Tal distinción no es gratuita, dado que en virtud de ello el procedimiento para el ejercicio del derecho a la información resulta también diferente. Cuando los partidos políticos se consideran sujetos obligados indirectos, los medios impugnativos se enderezan ante el instituto electoral correspondiente y, posteriormente, ante el Tribunal respectivo. Por el contrario, cuando se tratan de sujetos obligados directos, los recursos se dirigen hacia el órgano garante de transparencia de la entidad, el cual resuelve, en la mayoría de los casos, de manera definitiva.

En ese sentido, y tal como se puede apreciar en el cuadro anterior, la variable independiente parece ser la naturaleza jurídica del órgano garante de transparencia, y particularmente su nivel de autonomía. En efecto, de los 18 estados donde los partidos políticos son sujetos obligados, en 11 de ellos el órgano garante de transparencia en la entidad ejerce una autonomía garantizada por la constitución estatal, en tanto que en siete de ellos el nivel de autonomía sólo se plasma en una ley de transparencia.<sup>3</sup>

Cabe destacar también que la diversidad en el estatuto jurídico de los órganos de transparencia ha dificultado la comprensión de la relevancia del acceso a la información en tanto derecho fundamental y, por lo tanto, la posibilidad de que se trabaje clara y sistemáticamente en favor de la expansión del derecho.

## MÉXICO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

En cuanto al ámbito internacional, el tema de la transparencia en el uso de recursos empleados por los partidos políticos en América Latina se ha desarrollado de manera similar al caso de México. En primer término, prácticamente en todos los países los partidos políticos deben rendir cuentas ante las autoridades electorales, lo mismo de sus ingresos como de sus egresos, con las únicas excepciones de El Salvador, Guatemala y Venezuela, siendo este último el único que no recibe financiamiento público (Zovatto 2007, 760).

---

<sup>3</sup> En Sonora la Constitución local le otorga autonomía al órgano de transparencia, aunque la respectiva ley reglamentaria aún no ha sido modificada.

**Cuadro 6. Rendición de cuentas partidista en América Latina**

País	Contenido de rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas		Cuándo se rinden cuentas	
	Aportes	Gastos	Partidos	Candidatos	Antes de la elección	Después de la elección
Argentina	X	X	X	-----	X	X
Bolivia	X	X	X	-----		X
Brasil	X	X	X	X	X	X
Chile	X	X	X	X	-----	X
Colombia	X	X	X	X	-----	X
Costa Rica	X	X	X	-----	X	X
Ecuador	X	X	X	-----	-----	X
El Salvador	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Guatemala	-----	X	X	-----	-----	X
Honduras	X	X	X	-----	-----	X
México	X	X	X	-----	-----	X
Nicaragua	X	X	X	-----	X	X
Panamá	X	X	X	X	-----	X
Paraguay	X	X	X	X	-----	-----
Perú	X	X	X	-----	-----	X
Rep. Dominicana	X	X	X	-----	-----	X
Uruguay	X	X	-----	X	X	-----
Venezuela	X	-----	X	X	-----	X

Fuente: Ferreira 2008.

Al igual que en México, en la mayoría de los países latinoamericanos la rendición de cuentas sobre los recursos financieros obtenidos corre a cargo de los propios partidos políticos. No obstante, Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Paraguay y Venezuela exigen también información a los candidatos.

El caso uruguayo es en este sentido singular, en tanto que además de ser el único que exige cuentas sólo a los candidatos, es de los pocos (junto con Argentina, Brasil, Costa Rica y Nicaragua) en donde la información acerca de su financiamiento es requerida

antes de la elección, con el propósito de inhibir la violación de las normas que rigen en esta materia.

México ha sido desde hace varios años modelo en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, razón por la cual no debe sorprender que a ese respecto guarde una situación similar con el resto de los países de América Latina, con las diferencias que se acaban de indicar. Sin embargo, sí es posible apreciar diferencias sustantivas en lo que a transparencia se refiere, lo que denota el avance alcanzado hasta el momento.

**Cuadro 7. Divulgación de la información de partidos en América Latina**

País	Qué se difunde		Medio de difusión			
	Aportes	Gastos	Copias	Gaceta oficial	Diarios	Internet
Argentina	X	X	X	-----	-----	X
Bolivia	X	X	-----	X	X	-----
Brasil	X	X	-----	-----	-----	X
Chile	X	X	X	X	X	X
Colombia	X	-----	-----	X	X	X
Costa Rica	X	X	X	-----	-----	X
Ecuador	X	X	X	-----	-----	X
El Salvador	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Guatemala	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Honduras	-----	-----	-----	-----	-----	-----
México	X	X	X	X	-----	X
Nicaragua	-----	-----	-----	-----	X	
Panamá	-----	X	-----	X	-----	X
Paraguay	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Perú	X	X	X	-----	-----	-----
Rep. Dominicana	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Uruguay	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Venezuela	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: Ferreira 2008.



Por un lado, ocho países contemplan la difusión lo mismo de ingresos que de gastos de los partidos políticos, mientras que Colombia y Panamá sólo consideran la difusión de uno u otro aspecto. El resto no considera difusión alguna de dicha información hacia la población.

Más aún, considerando la modalidad de dicha difusión, y por ende la dificultad que puede suponer el acceso a la información respectiva, el uso de internet es sin duda la vía más sencilla, completa y de menor costo que pueda existir para los ciudadanos. En ese tenor, menos de la mitad de los países latinoamericanos ha establecido la obligación de difundir la información sobre ingresos y gastos de los partidos a través de la web.

Lo anterior muestra que el avance en la transparencia de los partidos políticos es, para México y en general para los países de reciente democratización, un tema no sólo de actualidad, sino con un trecho aún por recorrer. Los logros alcanzados hasta el momento, sin embargo, también demuestran un paso constante en este recorrido. Es necesario finalmente preguntarse sobre los asuntos que integran la agenda por resolver en los próximos años.

#### **IV. CONCLUSIÓN. DILEMAS Y PERSPECTIVAS**

No se puede dejar de reconocer la estrecha relación que han observado el derecho de acceso a la información y los partidos políticos, particularmente en el caso de México. Su desarrollo prácticamente simultáneo y mutuamente condicionante coloca al país en el contexto en el que se encuentra y, casi con seguridad, marcará también los próximos años.

Aun cuando se puedan observar resistencias en cuanto a la transparencia de los partidos, éstas no les son exclusivas y, como se pudo apreciar en las páginas precedentes, ni siquiera determinantes. De hecho, el propio régimen de pluralismo político ha sido el motor

para que el derecho a la información se amplíe y fortalezca en todos los ámbitos, incluido el relativo al del funcionamiento y vida interna de los propios partidos, en tanto que en esta materia las resistencias de un partido suelen ser motivo de cuestionamiento por parte de otro. Por ello, quizá los principales dilemas no se encuentren tanto en la esfera y lógica propia de los partidos políticos como en su entorno, bien sea el electoral en primera instancia, pero también el social, el jurídico e incluso el cultural.

Así, por ejemplo, la eventual difusión sobre recursos empleados ha observado dificultades no tanto por una actitud reacia al derecho de acceso a la información, como por las posibles implicaciones de orden electoral que ello acarrea. La mejor muestra de lo anterior son las dificultades que la propia autoridad electoral ha enfrentado para llevar a cabo dicha revisión.

En el mismo sentido, las reticencias sobre la difusión de los padrones de militantes observan dificultades en virtud de las implicaciones sobre la identificación de la filiación partidista de las personas, que, siendo un dato personal particularmente sensible, puede dar pie a actos de marginación o discriminación.

Lo anterior quiere decir que la solución de estos dilemas en términos de derecho de acceso a la información requiere, de manera previa, resoluciones en otros ámbitos, y en la medida que se tenga claro lo anterior, podrán ser atendidos con mayor facilidad.

No obstante, lo anterior no implica que desde la perspectiva del derecho a la información no haya nada que hacer. Por el contrario, al menos se pueden considerar dos rutas inmediatas y perfectamente viables.

La primera, a cargo principalmente de las autoridades electorales, consiste en perfeccionar los medios e instrumentos a disposición de las personas para acceder a información de los partidos políticos, concretamente aquella que se considere socialmente útil, ya sea por la frecuencia con que se solicita o por la importancia que la

opinión pública le pueda otorgar. Asimismo, propiciar la información de calidad, entendiendo por tal aquella que, sistematizada por la autoridad electoral, brinde mayor utilidad a la población.

En este tenor, la segunda ruta queda a cargo de las organizaciones sociales, académicos y especialistas en temas electorales y medios de comunicación, y consiste en orientar las características y requisitos que la información deba tener. Son ellos los que pueden orientar a la autoridad y a los propios partidos políticos sobre el tipo de información requerida. Precisamente porque lo han hecho con antelación, es posible considerar que lo puedan seguir haciendo en el futuro.

## V. FUENTES CONSULTADAS

- Alcocer, Jorge. 1997. “La partida secreta”. *Reforma*, 28 de agosto, sección Nacional.
- Callamard, Agnes. 2009. Hacia una tercera generación de activismo por el derecho a la libertad de información. En *Los derechos humanos desde la perspectiva del derecho de acceso a la información. Un estudio sobre servicios públicos en la Ciudad de México*, 10. México: CDHDF.
- Cámara de Diputados. 1977. *Diario de debates*. 20 de octubre. Disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/50/2do/Ord/19771020.html> (consultado el 25 de agosto de 2011).
- . 2001a. *Gaceta Parlamentaria*, No. 892, 4 de diciembre. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (consultada el 23 de agosto de 2011).
- . 2001b. *Gaceta Parlamentaria*, No. 895, 7 de diciembre. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (consultada el 23 de agosto de 2011).

- . 2007. *Gaceta Parlamentaria*, No. 2204-II, 1 de marzo de 2007. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (consultada el 23 de agosto 2011).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Instituto Federal Electoral.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. 2006. *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Cal y Arena.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Instituto Federal Electoral
- Diamond, Larry y Richard Gunther, eds. 2001. *Political parties and democracy*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.
- Dieter, Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, comps. 1997. *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, Maurice. 1957. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ferreira Rubio, Delia. 2008. La transparencia: Un camino para el fortalecimiento de los partidos políticos. En Sánchez y Thompson 2008, 143-170.
- González Roura, Felipe, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto. 1997. *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*. México: IFE-TEPJF-OSP-PNUD.
- IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. 2011. Legislación Estatal en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en <http://www.ifai.gob.mx/Vinculacion/directorioL> (consultada del 15 al 20 de julio).
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2008. Acuerdo del Consejo General por el que se reforma el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia y acceso a la información pública: Disponible en <http://www.ife>.

- org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.e811f8875df20fd417bed910d08600a0/?vgnnextoid=36d619d32209b110VgnVCM1000000c68000aRCRD (consultado el 28 de agosto de 2010).
- . 2010a. Compendio estadístico histórico. México. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-EstadisticasTransparencia/docs/IA-Materia-Transp/1-IA-2009-ComitelInfo.pdf> (consultado el 28 de agosto de 2010).
- . 2010b. Consultas a partidos políticos en Informe de actividades en materia de transparencia. Disponible en [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-EstadisticasTransparencia/docs/IA-MateriaTransp-2010/Anexo1\\_ConsultasPP.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-EstadisticasTransparencia/docs/IA-MateriaTransp-2010/Anexo1_ConsultasPP.pdf) (consultada el 15 de julio de 2011).
- Infomex-IFE. Sistema de Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral. 2011. Disponible en <https://ciudadania.ife.org.mx/infomex/gotoInitHomeAccesoPublicoINFOMEX.do;jsessionid=B747C85C57C6980B84570FAF8D86480B.ciudadania2> (consulta del 15 al 20 de julio de 2011).
- LFTAIPG. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 2008. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- López Ayllón, Sergio. 2009. *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*. Cuadernos de la Transparencia, 17. México: IFAI.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. Horizontal accountability and new polyarchies. Working paper 253. Notre Dame: Helen Kellogg Institute. Disponible en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/253.pdf> (consultado el 3 de abril de 2011).
- OEA. Organización de Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en <http://www.oas>.

- org/juridico/spanish/Tratados/b-32.html (consultada el 25 de agosto de 2011).
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. Declaración universal de los derechos humanos. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (consultada el 25 de agosto de 2011).
- Sánchez, Fernando F. C. y José Thompson, eds. 2008. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*. Cuadernos de CAPEL, 50. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Schedler, Andreas. 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de la transparencia, 13. México: IFAI.
- Sentencia SUP-JDC-021/2002. Actor: José Luis Amador Hurtado. Autoridad responsable: Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://www.te.gob.mx/colecciones/Superior/2002/JDC/SUP-JDC-0021-2002.htm> (consultada el 23 de agosto de 2011).
- SUP-JDC-216/2004. Actor: Jorge Arturo Zárate Vite. Autoridad responsable: Comisión para la transparencia y acceso a la información del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://www.te.gob.mx/colecciones/Superior/2004/JDC/SUP-JDC-0216-2004.htm> (consultada el 23 de agosto de 2011).
- Silva Adaya, Juan Carlos. 2009. Nuevas reglas: La ruta institucional de las obligaciones de transparencia. Trabajo presentado en el seminario “Transparencia y Partidos Políticos como sujetos obligados. Avances y retos”, 23 de noviembre, Distrito Federal, México. Disponible en [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Detalle\\_Eventos\\_foros\\_academi](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Detalle_Eventos_foros_academi)

cos/?vgnnextoid=25a4703fcaa65210VgnVCM1000000c68000aRCRD (consultada el 28 de agosto de 2011).

- Tesis J-28-2002. DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. ESTÁ FACULTADA PARA REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS. Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6. 2003, 28-9.
- J-4-2009. INFORMACIÓN PÚBLICA. SE CONSIDERA COMO TAL LA CONCERNIENTE AL NOMBRE PROPIO RELACIONADO CON LA ENTIDAD FEDERATIVA O MUNICIPIO DE LOS MIEMBROS DE UN PARTIDO POLÍTICO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 4. 2009, 22-3.
- P. LXXXIX/96. GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO 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 MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFLINGIR EL ARTÍCULO 6°. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta III*, junio de 1996.
- P. XLV/2000. DERECHO A LA INFORMACIÓN. SE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESTE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI*, abril de 2000, 72.

- S3ELJ.58/2002. DERECHO A LA INFORMACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, 58-9.
- V/2007. BOLETAS ELECTORALES. EN CUANTO A SU REGULACIÓN NO EXISTE ANTINOMIA ENTRE LA LEY Y EL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL. *Gaceta de Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación año 1, número 1. 2008, 48-9.
- Zovatto, Daniel. 2007. El financiamiento electoral: subvenciones y gastos. En Dieter, Zovatto, Orozco y Thompson 2007, 744-94.





*Los partidos políticos frente al escrutinio.  
De la fiscalización a la transparencia*  
es el número 31 de la serie Temas selectos  
de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en junio de 2012 en Offset  
Rebosán, S.A. de C.V., Av. Acueducto 415, Col. San Lorenzo  
Huipulco, CP 14370, Del. Tlalpan, México, DF.

El cuidado de la impresión estuvo a cargo  
de la Dirección General de Publicaciones y Fomento  
Editorial, Ciudad Universitaria, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.