

SECCIÓN



■ LA REGULACIÓN DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS ■

EL SISTEMA DE PARTIDOS EN LA REFORMA DE 2007



9

Antecedentes

El 13 de abril de 2007 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Reforma del Estado, que en su artículo 12 estableció cinco temas de obligado pronunciamiento para los grupos parlamentarios y los partidos políticos; el segundo de ellos se denominó “Democracia y sistema electoral”.

Pocos días después, el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, autor de la iniciativa original, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara Alta, y en esa calidad primer presidente de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), me comunicó la invitación formal para participar como uno de los consejeros de dicha Comisión. Una vez conocidos los alcances de la tarea que se me ofrecía, acepté la invitación.

En una reunión posterior, al iniciar mayo (2007) con la asistencia de los otros consejeros de la CENCA, el mismo senador Beltrones nos dio a conocer la propuesta de asignación de tareas específicas, conforme al temario establecido en la antes citada Ley. En mi caso, me correspondería asesorar el tema II “Democracia y sistema electoral”. Solicité entonces que, por la magnitud del tema y visto el modelo de asesorías institucionales que se estaba planteando, el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C. (CEPNA) del que desde 1990 he sido coordinador, fuese invitado como institución asesora. La propuesta fue aceptada, con la anuencia de los demás consejeros.

Los trabajos específicos en la materia iniciaron tomando como base las propuestas que cada partido presentó sobre el tema en sesión plenaria de la CENCA. De nuestra parte, formulamos líneas de diagnóstico sobre el estado del sistema electoral y de partidos, a la luz de la experiencia cursada en los comicios federales de 2006 y más de una década después de la anterior reforma integral en la materia (1996).

Lo primero fue establecer las fortalezas y debilidades del sistema electoral; luego identificamos los pronunciamientos y propuestas partidistas con amplia coincidencia, así como aquellos en los que, de manera evidente, predominaba la discrepancia. Fue un ejercicio para acercar posiciones, no para descartar, mucho menos excluir, propuesta alguna.

Visto que en la CENCA y sus órganos el tiempo se consumía en pugnas por el uso de recursos y asignación de cargos y plazas, los coordinadores de los tres grupos más importantes del Senado decidieron constituir un grupo informal para acercar posiciones y buscar acuerdos, tal propuesta fue aceptada por sus correspondientes en la Cámara de Diputados. Cada grupo/partido designó tres representantes, un legislador por cada cámara y un representante de su dirección nacional.

A propuesta de los propios coordinadores parlamentarios, el autor de este texto fue designado “moderador” del grupo de trabajo, con el auxilio

Jorge Alcocer V.

Director de la revista *Voz y Voto*. Coordinador General del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, institución asesora del Senado de la República y de la CENCA para la Reforma Electoral 2007. Ha sido partícipe y analista de sucesivas reformas electorales entre 1986 y 2005. Articulista del diario mexicano *Reforma*.

de los analistas del CEPNA. A su vez, cada grupo nombró a un asesor, especialista en asuntos electorales.

Los trabajos del grupo informal —que a la poste se conocería como “G-3”— consumieron reuniones casi a diario, sobre la base de una agenda presentada por el moderador, aprobada por consenso. Cada punto fue analizado con detalle, de manera exhaustiva.

Durante horas y más horas, cada integrante del G-3 manifestó posiciones, dudas, valoraciones y propuestas. El moderador, agotada la discusión sobre un punto específico, presentaba propuestas de solución, las que una vez aprobadas por consenso daban lugar a redacciones preliminares de texto legal, fuese constitucional o legal.

Para mediados de agosto (2007) el avance era apreciable, pero la presión de los otros grupos parlamentarios y las especulaciones en la opinión pública crecían. Se empezó a rumorar el inminente fracaso de la Reforma del Estado en el tema de mayor sensibilidad social y partidista, la Reforma Electoral.

Fue entonces que se tomó la decisión de acelerar el trabajo e impulsar los acuerdos, se comprometieron todos a dejar de lado las discrepancias no significativas y en flexibilizar posiciones. Por su significado, se decidió dejar pendientes las medidas en materia de acceso a televisión y radio. En cambio, se avanzó de inmediato en materia del sistema de partidos y de transformación de las dos instituciones electorales.

El 22 de agosto de 2007, en reunión plenaria del Grupo Redactor, presidido por el diputado Diódoro Carrasco, se dio a conocer el documento con las propuestas de reforma que, de manera formal, el CEPNA presentaba a consideración de la CENCA.

Las propuestas fueron agrupadas en cuatro apartados; en cada uno de ellos se explicitaron, con mayor o menor grado de detalle, las soluciones ideadas de común acuerdo en el G-3. Si el CEPNA firmó las propuestas, que asumió de manera explícita como de su exclusiva responsabilidad, fue no solamente por un respeto a las formas, lo que en sí mismo era importante, sino porque en ese momento algunas propuestas no habían alcanzado el grado de maduración necesario. La fórmula, aunque fue criticada, funcionó.

En materia del sistema de partidos, la propuesta dada a conocer fue precisa en muchos puntos, aunque, como repito, no contenía el modelo que finalmen-

te fue propuesto y aprobado, sino las opciones que se estaban analizando. No fue un escamoteo de información. Lo que se dio a conocer correspondía al estado que guardaban, en aquel momento, los debates sobre el asunto. Sin embargo, como un primer avance respecto del camino que habría de seguirse, se adelantaron propuestas de reducción drástica en materia de financiamiento público de campañas “sujetas a las decisiones que finalmente se adopten en materia de acceso a televisión y radio y a la duración de las campañas electorales”.

Los apartados en los que se hacía referencia, de manera indirecta o directa, al sistema de partidos, en el documento firmado por el CEPNA, se trasciben a continuación:

“I. Precampañas, campañas, acceso a medios y financiamiento de partidos políticos.”

1. Precampañas electorales

Establecer en la legislación la definición y bases generales para su regulación en el Código de la materia, señalando que las precampañas quedarán comprendidas dentro del proceso electoral.

Desarrollar la definición y establecer el plazo para la celebración simultánea de las precampañas, diferenciando entre los años de elecciones para presidente, diputados y senadores (elecciones generales) de los años en los que se celebren sólo elecciones de diputados (elecciones intermedias). La simultaneidad será regulada entre los partidos y al interior de ellos. Se entiende por simultaneidad la celebración de las campañas o procesos internos para seleccionar candidatos a cargos de elección popular.

La simultaneidad comprenderá también otros procedimientos o métodos de selección de candidatos que no impliquen la realización de precampañas.

La ley establecerá, con precisión, los derechos, obligaciones y responsabilidades de los partidos y de los precandidatos, distinguiendo con claridad los de unos y otros.

Señalar en la ley los topes a los gastos de precampaña y las reglas de transparencia y rendición de cuentas.

Para el desahogo de las controversias que se susciten con motivo de las precampañas, establecerá la obligatoriedad de que los precandidatos, y en general cualquier quejoso, agoten las instancias partidistas internas, lo cual será requisito de procedibilidad para intentar los medios de defensa que procedan ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Se establecerá lo conducente en la ley.

Los precandidatos no podrán contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación electrónicos e impresos. En su caso, el acceso a televisión y radio durante las precampañas será prerrogativa de los partidos. Las precampañas presidenciales tendrán una duración máxima de sesenta días naturales, que inician el 15 de diciembre del año previo al de la elección.

Se establecerá un plazo de una semana para los procedimientos internos de impugnación de resultados de precampaña presidencial y una semana para el contencioso ante el TEPJF.

La precampaña para diputados y senadores tendrá una duración máxima de treinta días naturales. En los años de elección presidencial el término de las precampañas legislativas deberá ajustarse para concordar con los plazos para el desahogo del contencioso interno.

Se establecerá un plazo de dos semanas para los procedimientos internos de impugnación respecto de resultados de las precampañas de diputados y senadores, y tres semanas para el contencioso respectivo ante el TEPJF.

Los partidos políticos, dentro del periodo de precampañas, decidirán libremente la fecha para la celebración de sus elecciones internas.

El acto de postulación de los candidatos se hará en los últimos cinco días del periodo de precampaña.

2. Campañas electorales

En el caso de las elecciones generales, la duración de las campañas para Presidente de la República, senadores y diputados será de 90 días.

En las elecciones intermedias la campaña electoral para diputados federales tendrá una duración de 45 días.

Revisar la regulación legal de la propaganda electoral (pinta de bardas, pendones, carteles, etc.)

3. Acceso de los partidos políticos a la televisión y radio

Nuevas regulaciones para garantizar imparcialidad de servidores públicos y no injerencia de terceros no autorizados.

Derivado de las propuestas analizadas, y a la luz de las negativas experiencias vividas en anteriores procesos electorales, se identifican posibles modelos de acceso a televisión y radio por los partidos políticos:

Un modelo en el que los partidos quedan sujetos a estrictas regulaciones en lo que hace a la contratación pagada de espacios en televisión y radio. Para tal efecto la ley establecería topes al gasto en esos medios; fiscalización inmediata de las contrataciones y pagos; obligaciones precisas a los concesionarios de televisión y radio en materia de información a la autoridad electoral y la exclusividad de ésta para ser el conducto a través del cual los partidos políticos realicen sus contrataciones.

Los modelos ya aplicados en varios países de Europa y América Latina, en los que se establecen modalidades mixtas o regulaciones basadas en el uso de tiempos públicos.

Este es, sin duda, uno de los asuntos torales de la nueva reforma electoral; su vinculación con las decisiones que se adopten en materia de campañas y financiamiento de los partidos políticos es evidente.

En cualquier caso, se considera necesaria la creación de nuevas normas legales que aseguren la imparcialidad de toda autoridad

pública en los procesos electorales y eviten la intervención de terceros, ya impedidos por la ley, en las campañas.

Al respecto, se sugiere establecer la norma que impida a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno utilizar, en todo tiempo, las campañas institucionales de comunicación social para la promoción personal. Por ejemplo, estableciendo que ningún servidor público podrá aparecer, con imagen o voz personal, en los mensajes difundidos a través de la televisión y la radio.

Es también recomendable complementar la norma vigente que impide a terceros ordenar la difusión, en televisión y radio, de mensajes a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; esa norma ya está contemplada en la ley electoral mexicana, pero carece de sanciones a quienes la violen, lo que la hace, para utilizar la expresión jurídica, una "norma imperfecta". Es entonces aconsejable establecer las sanciones que se aplicarán a quienes incurran en violaciones a dicha norma.

El H. Congreso de la Unión se encuentra ante el reto y la oportunidad de establecer un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad; así como nuevas formas legales, democráticas, de relación entre los medios de comunicación electrónica, los poderes públicos y los partidos políticos.

4. Financiamiento de partidos políticos

En lo referente al financiamiento público ordinario, se sugiere modificar la fórmula para el cálculo de la bolsa total, considerando como elementos base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con corte al mes de junio de cada año, y un porcentaje del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

La distribución de la bolsa total de financiamiento ordinario se realizará conforme al criterio proporcional, considerando para tal efecto el porcentaje de votos obtenidos por

cada partido en la elección de diputados inmediata anterior.

La nueva forma de distribución del financiamiento público ordinario (y para actividades específicas) entraría en vigor el 1 de enero de 2010; para 2008 y 2009 se dispondrá, en un artículo transitorio, la permanencia de las reglas vigentes (30% igualitario y 70% proporcional).

El financiamiento público para actividades específicas equivaldrá, anualmente, al 1.5% del total de la bolsa total para financiamiento ordinario y será distribuido conforme al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección para diputados inmediata anterior. La ley establecerá que el Instituto Federal Electoral (IFE) fiscalizará el correcto ejercicio de estos recursos, pero no podrá censurar o calificar de manera anticipada los contenidos de las actividades que los partidos realicen con cargo a este rubro.

El financiamiento privado que cada partido podrá obtener tendrá como máximo anual un monto equivalente al 10% del tope de gasto establecido para la campaña de Presidente de México.

Las otras formas de financiamiento partidista tendrán como tope, para cada partido, el equivalente al 10% del financiamiento ordinario que a cada uno de ellos corresponda anualmente.

Se recomienda mantener la obligación de los partidos de destinar al menos el 2% de su financiamiento ordinario para actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales, pero cada partido decidirá en sus estatutos la instancia a través de la cual se ejercerán esos recursos.

El financiamiento para actividades de campaña en el año de la elección general se reducirá en 50%, respecto de lo hoy vigente.

El financiamiento para actividades de campaña en el año de la elección intermedia se reducirá en 70%, respecto a lo hoy vigente.

El financiamiento público para los partidos políticos en las entidades federativas deberá

sujetarse a criterios similares a los que rijan a nivel federal.*

Tratándose de partidos de nuevo registro, la ley establecerá su derecho a recibir por concepto de financiamiento público ordinario el equivalente al 1% de la bolsa total, para cada nuevo partido.

El financiamiento de campaña para los nuevos partidos será en el mismo porcentaje que se determine para los partidos con registro previo, respecto de su financiamiento ordinario. Para el acceso de nuevos partidos a otras prerrogativas se mantendrá el criterio de señalar un porcentaje fijo respecto del total asignado para los partidos con registro previo. Esta norma aplica para acceso a televisión y radio, franquicias postal y telegráfica, y financiamiento para actividades específicas.

5. Franquicias postales y telegráficas

El uso de las franquicias postal y telegráfica se regulará conforme a las siguientes bases:

- Los partidos harán uso de la franquicia postal y telegráfica conforme a un criterio de distribución de 30% igualitario y 70% proporcional al porcentaje de votos de cada partido;
- Para los efectos de lo anterior, se establecerá un monto total anual de recursos destinados a cubrir el costo de la franquicia postal y telegráfica, ese monto será equivalente, en años no electorales, al 1% de la bolsa total de financiamiento ordinario en el año que corresponda, y será incluido en el presupuesto de egresos del IFE. En el año de la elección general será del 3.5% y en el año de la elección intermedia del 2%;
- Cada partido decidirá libremente la asignación para el uso de las franquicias postal y telegráfica entre sus órganos nacionales y estatales, notificando oportunamente al IFE. Deberá celebrar los convenios que sean necesarios con Servicio Postal Mexicano (Sepomex) para que éste garantice la recepción y distribución adecuadas de los envíos que realicen los partidos en el uso de su prerrogativa.

6. Fiscalización y vigilancia de partidos políticos

Sustituir la Comisión de Consejeros prevista en el artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) por un órgano técnico que tendrá a su cargo el desempeño de las facultades y atribuciones que la ley confiere al IFE en materia de fiscalización y vigilancia de las finanzas de los partidos políticos. El titular de ese órgano técnico será designado por el Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente, por votación de dos terceras partes de sus integrantes. El Consejo General conservaría la facultad para imponer las sanciones, con base en el informe de resultados de auditoría que le presente el antes citado órgano técnico. Los partidos políticos presentarán tres informes trimestrales de avance, además del informe anual, del ejercicio de sus ingresos y gastos. Los informes trimestrales serán presentados dentro de los 60 días posteriores a la conclusión del trimestre respectivo.

Durante los procesos electorales, los partidos políticos presentarán los informes de avance de ingresos y gastos de campaña, treinta días antes de la jornada electoral.

Los partidos presentarán anualmente, además de los informes de ingresos y gastos que ya dispone la ley, un informe de su situación patrimonial. Será obligatoria la presentación de los estados financieros e informes auditados por el auditor externo que cada partido designe libremente.

En el desempeño de sus tareas y ejercicio de sus facultades y atribuciones, el órgano técnico de fiscalización y vigilancia de los partidos políticos no estará limitado por el secreto bancario, fiduciario o fiscal.

* Las propuestas anteriores están sujetas a las decisiones que finalmente se adopten en materia de acceso a televisión y radio y a la duración de las campañas electorales.

La ley establecerá el procedimiento y plazos para la liquidación de los partidos que pierdan su registro legal y la obligada entrega en favor del erario federal de todos los recursos y bienes remanentes de dichos partidos.

El Congreso de la Unión deberá aprobar la normatividad procesal que detalle los procedimientos a seguir en materia de fiscalización y vigilancia, así como las sanciones a que se harían acreedores los partidos por infracciones en la materia.

II. Sistema de partidos y coaliciones

1. Sistema de partidos

El proceso de registro de nuevos partidos políticos se realizará cada seis años, e iniciará en el año siguiente al de la elección presidencial; los partidos de nuevo registro tendrán su primera participación electoral en el proceso siguiente al de su registro legal.

Requisitos y plazos para el registro de nuevos partidos

Tanto las Agrupaciones Políticas Nacionales como otras organizaciones de ciudadanos tendrán derecho a solicitar registro como nuevo partido.

Toda organización solicitante de registro deberá notificar al IFE, 18 meses antes de la fecha de presentación de su notificación formal, su intención de obtener registro legal como partido político; a partir de esa notificación la organización quedará sujeta a la fiscalización de sus ingresos.

El número total de afiliados que deberán acreditar las organizaciones solicitantes de registro como partido político nacional será equivalente al 0.5% del padrón electoral, al corte de la elección federal inmediata anterior.

Es recomendable fortalecer las facultades del IFE para verificar la afiliación libre y voluntaria a los partidos, e incorporar la precisión de que las organizaciones gremiales, patronales, o con cualquier objeto social diferente al propósito de formar un partido, no podrán intervenir, corporativamente, en los actos relativos a la creación y registro de partidos.

En su primera participación electoral los partidos de nuevo registro no podrán formar coaliciones.

Derechos y obligaciones de los partidos

Establecer el derecho de los partidos a desarrollar su vida interna y adoptar las decisiones que a ellos competen, con autonomía y apego a la ley, sin injerencias indebidas de autoridad alguna; asimismo para garantizar el derecho exclusivo de los partidos a postular candidatos a los cargos de elección popular. Las autorida-

des electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos y condiciones que señale la ley. La ley establecerá con mayor precisión los actos que constituyen asuntos de “vida interna partidista”.

La regulación de las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia y acceso a la información se especificarán en un nuevo capítulo del COFIPE. La información relativa a los partidos políticos que obre en poder del IFE, se solicitará por los interesados directamente al Instituto y éste estará obligado a responder en forma directa.

2. Coaliciones electorales**

Flexibilizar los requisitos para la formación de coaliciones electorales, para lo cual se propone:

- Eliminar el requisito de documentos básicos de la coalición; se mantiene la plataforma electoral común, que tratándose de coalición presidencial deberá incluir un apartado relativo al programa de gobierno del candidato de la coalición;
- Los convenios de coalición, cualquiera que sea la elección de que se trate, serán aprobados por el órgano de dirección nacional que señalen los Estatutos de cada partido coaligado. (Eliminar otras instancias locales);
- Si la coalición es total, los partidos deberán postular un mismo candidato para la elección presidencial y los mismos candidatos en los 300 distritos electorales y las 64 fórmulas de candidatos a senador;
- Si dos o más partidos se coaligan en forma total para diputados, o para senadores, deberán hacerlo respecto de la otra Cámara, y también para la elección presidencial.
- La coalición podrá ser parcial con las siguientes reglas:
 - Para diputados de MR hasta un máximo de 200;
 - Para senadores de MR hasta un máximo de 20 entidades federativas.

- Si el número de distritos o entidades federativas, supera los límites anteriores, los partidos deberán establecer coalición total. Será posible coaligarse sólo para Presidente de México; también se podrán establecer coaliciones legislativas parciales sin coaligarse para Presidente.
- En las elecciones intermedias podrá haber coalición total o parcial para diputados.
- Los partidos que formen coalición electoral, cualquiera que sea su modalidad o ámbito, deberán aparecer en la boleta por separado; los votos se sumarán para el candidato y se computarán, para efectos de registro y derechos, para cada partido; en el caso que el ciudadano cruce dos o más emblemas de los partidos que integran la coalición, los votos solamente contarán para el candidato.
- Sin importar la modalidad o ámbito de la coalición legislativa, cada partido coaligado deberá registrar su propia lista de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.
- A los candidatos de coalición les será aplicable el tope de gastos de campaña como si se tratara de un solo partido;
- Las coaliciones electorales accederán a las prerrogativas de televisión y radio conforme a la siguiente regla: en el 30% igualitario como si se tratara de un mismo partido político; en el segmento de tiempo asignado en proporción a porcentaje de votos los partidos integrantes de la coalición conservarán el uso del tiempo que corresponda a cada uno.
- En el caso de coaliciones totales, la representación en los órganos del IFE será común, al igual que la personalidad jurídica para actuar ante el TEPJF;

En el caso de coaliciones parciales, se estará a lo siguiente:

** Fuente: “Propuestas que se presentan a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C. 22 de agosto de 2007. Revista Voz y Voto, no. 176, octubre de 2007.

- Si la coalición comprende exclusivamente la elección presidencial, cada partido conservará su representación en los órganos del IFE;
- En los casos de coaliciones parciales para diputados y senadores, los partidos coaligados conservarán su representación en los órganos del IFE, salvo en las hipótesis siguientes: si en una entidad federativa el convenio de coalición comprende la totalidad de los distritos para la elección de diputados por mayoría relativa, la representación de la coalición será común en todos los consejos distritales y en el consejo local de la entidad federativa de que se trate. La regla anterior será aplicable aun en el caso que en la entidad federativa de que se trate los partidos coaligados para la elección de diputados no se coaliguen para la de senadores. Si la coalición es solamente para senadores, la representación será común en los consejos locales.
- La ley señalará que en la coalición parcial los partidos deberán designar un representante común con facultades para acudir ante el TEPJF en representación de la coalición, respecto de los distritos o entidades que comprende la misma.
- Los convenios de coalición contendrán, tratándose de coaliciones totales o para Presidente, la forma y términos de acceso a los tiempos de televisión y radio; y en todo caso: la forma de distribución del financiamiento público que les corresponda, y el señalamiento del partido coaligado que tendrá la responsabilidad de presentar los informes de ingresos y gastos de campaña de la coalición. El convenio señalará, también, en su caso, el partido político al que pertenece cada candidato; tratándose de coaliciones legislativas el convenio establecerá el grupo parlamentario del partido político al que estará adscrito cada candidato, en caso de resultar electo;
- Las coaliciones para elecciones legislativas comprenderán la fórmula de candidatos (propietario y suplente) para el caso de diputados por el principio de mayoría, y las dos fórmulas de candidatos (propietarios y suplentes) tratándose de las elecciones para senadores por el mismo principio.
- Establecer en la ley la facultad de los órganos nacionales de dirección, que señalen los Estatutos de cada partido, para aprobar las coaliciones en elecciones locales, a propuesta de sus órganos estatales."

I. Motivaciones y razones

Como en todo documento en el que se presentan resultados de un largo y exhaustivo trabajo de análisis, el antes citado presenta un orden en la exposición de temas que no coincide necesariamente con el de su tratamiento. Era inevitable.

En materia del sistema de partidos, de sus normas legales, procedimientos y experiencia, había puntos de explorada y documentada práctica (registro, prerrogativas, fiscalización); en cambio, se enfrentaron otros novedosos (precampañas y transparencia, por citar solamente los dos que más horas de trabajo consumieron), o totalmente inéditos, como el del nuevo modelo de acceso a televisión y radio.

Para dar cuenta, así sea de manera sinóptica, de las motivaciones y razones que explican los cambios finalmente adoptados, sea en la Constitución o en el COFIPE, seguiré un orden temporal con relación a su registro legal, sus obligaciones y derechos, prerrogativas y financiamiento público y privado, extinción del registro legal, transparencia, coaliciones, fiscalización, precampañas y campañas electorales. Algunos asuntos que no caben en el listado anterior serán tratados en un apartado final.

Registro de partidos

La experiencia indicó que el sistema de registro de partidos tenía varios problemas; el mayor de ellos era que cada tres años, desde 1979 y hasta 2006, con la única salvedad de la elección de 1994, se había otorgado registro legal a nuevas organizaciones. El incremento de requisitos que anteriores reformas habían establecido produjeron como regla general —salvo honrosas excepciones— la falsificación o simulación del cumplimiento de las normas legales. La evidencia indicaba una condición común: que los nuevos partidos, en su enorme mayoría, salvo el caso de coaliciones, no pudieron refrendar su registro en la primera elección federal en la que participaron.

Incrementar el número de afiliados, de asambleas a realizar, estatales o distritales, el número de ciudadanos que a ellas debían concurrir; confiar al IFE, en exclusiva, la verificación de los actos relativos a la constitución y registro de nuevos partidos, todo quedó superado por la realidad. Crear y obtener registro de nuevos partidos se convirtió en una actividad rentable —política o económica— para algunos vividores que terminaron por hacer que unos pocos justos pagaran por muchos pecadores.

El registro trianual de nuevos partidos, inmediatamente después de cada elección federal, inyectó al sistema un elemento de inestabilidad cíclica y repetitiva.

Ante la evidencia se analizaron dos opciones: liberar por completo la creación y registro de nuevos partidos, ya sea suprimiendo por completo

el incentivo del financiamiento público (como existe en diversas democracias) o asumir las tendencias del electorado. Se optó por lo segundo.

El cambio más significativo en esta materia fue determinar que las solicitudes de registro de nuevos partidos deberán presentarse cada seis años, en el año siguiente inmediato a la elección presidencial, de forma tal que las organizaciones que lo obtengan se vean obligadas a probar su implantación en la elección intermedia siguiente a la de su registro, conservando la restricción de tenerlo que hacer por sí mismas. El objetivo es darle estabilidad al sistema de partidos.

En diciembre de 2003 (propuesta por el PVEM) una reforma del COFIPE otorgó a las agrupaciones políticas nacionales la exclusividad del derecho a solicitar registro como nuevos partidos. Los efectos de esa reforma fueron indeseables. Por tanto, se decidió retornar al espíritu y letra de las leyes electorales previas, más acorde con la libertad de asociación consagrada en la Constitución: toda organización o grupo de ciudadanos puede solicitar registro como partido político.

Aunque los requisitos legales permanecieron casi sin cambio, se introdujeron en el COFIPE dos condiciones inéditas: La primera referida a la prohibición expresa de que organizaciones gremiales, patronales o de índole diferente a objetivos político electorales participen en la creación y celebración de los actos legales para el registro legal de nuevos partidos. La segunda establece la obligación de las organizaciones interesadas de informar al IFE sobre el origen y aplicación de los recursos que destinen a los fines de su registro legal.

La motivación no fue otra que la experiencia, anterior y reciente. Desde el caso extremo del Partido de la Sociedad Nacionalista (2000), hasta la evidencia de la intervención y control que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, mejor dicho su presidenta vitalicia, ejerce sobre el Partido Alianza Social. La reforma ha provocado, en este aspecto, algunas polémicas, pues es sabido que la estructura orgánica del PRI sigue contemplando la existencia de los llamados "sectores", como resabio del caduco corporativismo. Sin embargo, la polémica es un tanto estéril, puesto que la reforma se refiere de manera explícita a la creación y registro de partidos, no a la estructura que mantienen los ya existentes.

Derechos y obligaciones de los partidos

En este punto la reforma de 2007 conservó sin mayores cambios las normas establecidas desde 1990 en el COFIPE en lo que hace a los contenidos mínimos de los documentos básicos de los partidos políticos. Las novedades fueron las referencias explícitas a la "paridad de género", como propósito, y la relativa a obligaciones de transparencia.

Sin embargo, la experiencia en materia jurisdiccional hizo necesario poner un límite a la actuación del Tribunal Electoral, cuya Sala Superior había dictado sentencias que atentaban contra toda lógica en litigios relativos a la aplicación de los estatutos de diversos partidos.

La normatividad establecía que una vez aprobados los estatutos de un partido, o sus reformas, el Consejo General del IFE debe pronunciarse sobre su validez constitucional y legal. Pero no importando tal formalidad jurídica, el Tribunal resolvió que la materia era impugnable por actos de aplicación de los estatutos. Al aplicar tan singular criterio, en varios casos declaró inválidas normas estatutarias que tenían más de una década de ser aplicadas, mientras que prestó oídos sordos en casos similares o, en el extremo, suplantó al IFE en la facultad de revisión primigenia de estatutos. Había que poner un alto a la discrecionalidad de los magistrados electorales.

En consecuencia, se estableció en el COFIPE que los estatutos partidistas puedan ser impugnados, ante el IFE, en un plazo perentorio, fuera del cual, en el caso de no haber litigio por tal motivo, quedarán firmes; de forma tal que los juicios ante el Tribunal Electoral solamente puedan ser planteados por actos de aplicación, y no por su contenido normativo.

Transparencia

Este era uno de los temas pendientes de mayor impacto en la opinión pública. Los avances en la materia eran indudables, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) se había sumado a la campaña para obligar a los partidos a sujetarse a la ley aprobada años antes.

Mi opinión personal en este tema fue que debíamos privilegiar una definición crucial: los partidos no son entes públicos; aunque sean, desde 1977, entidades de interés público. La percepción social de los partidos políticos había quedado determinada por su condición de receptores de fondos estatales, cada vez más grandes. Había que dar una respuesta que hiciera compatibles los dos puntos de la encrucijada.

Por fortuna, el Congreso de la Unión había establecido, con meridiana claridad, al aprobar la del artículo 6º de nuestra Carta Magna, que los partidos políticos estarían sujetos a las obligaciones que las leyes electorales les fijaran en esta materia; es decir, les creó un casillero específico.

A partir de esa definición previa se redactó el texto del capítulo relativo en el nuevo COFIPE. Dos nudos extremos guiaron la redacción del articulado: toda la transparencia en la información de las finanzas partidistas; reglas estrictas de reserva en lo que hace a sus asuntos internos, empezando por sus estrategias de campaña.

La solución aprobada ha encontrado múltiples críticos. Respeto su opinión, pero sigo creyendo que la tesis sobre la condición de los partidos como entes ciudadanos debe prevalecer por encima de la tentación de convertirlos en partes del Estado.

Asuntos internos de los partidos

Hasta el año 1999, es decir, después de tres años de la reforma de 1996, el Tribunal Electoral mantuvo el criterio de que los actos y decisiones internas de los partidos políticos no eran impugnables a través de los juicios establecidos en la Ley en esa materia. Tal criterio tenía un sustento: los juicios habían sido creados para combatir actos de autoridades públicas, y los partidos no tenían esa calidad.

El criterio cambió en ese mismo año; el TEPJF emitió una nueva jurisprudencia por la cual determinó su competencia en asuntos internos de partidos políticos. Desde entonces, a la fecha, la mayor carga de trabajo y el mayor número de asuntos atendidos por la Sala Superior están relacionados con el tema.

El Tribunal Electoral abrió una puerta inédita en esta materia, no sólo en México, sino en el mundo. A partir de entonces, todo acto o decisión interna de un partido político quedó sujeto a control de la Sala Superior. Con el criterio garantista todo litigio partidista interno tuvo cabida, lo que vino a extremarse a partir de la creación y aplicación de la figura del llamado *per saltum*, conforme a la cual, sin haber intentado o agotado las instancias de solución partidista interna de conflictos, el quejoso podía invocar y obtener de manera inmediata la atención de la Sala Superior. Creada la figura, los casos se multiplicaron. De esa forma, los entonces magistrados de la Sala Superior no solo innovaron, sino corrigieron plana y letra al Poder Legislativo de la Unión. Fue a partir de entonces que se

invirtió el diseño originario de la reforma electoral anterior (1996): el IFE dejó de ser la máxima autoridad electoral; el Tribunal y su Sala Superior se arrogaron esa calidad. Algo no había funcionado.

Por esos motivos, la reforma de 2007 incorporó, desde el texto constitucional, la norma conforme a la cual los inconformes respecto de actos o decisiones internas de los partidos políticos deberán, primero, agotar las instancias de justicia partidista, y solamente cubierto lo anterior podrán acudir a la protección de la justicia electoral. De esa forma, salvo las excepciones previstas en la Ley de la materia, a mi juicio suficientes, los quejosos no podrán invocar el trámite llamado *per saltum* para eludir la solución interna de sus problemas.

El objetivo de la reforma 2007 es evidente: devolver a los partidos la responsabilidad directa sobre los actos y decisiones de sus órganos dirigentes cuando los mismos afecten los derechos de sus afiliados.

Al exceso en que el Tribunal Electoral incurrió en los años recientes, la reforma pone un límite y corrige situaciones indeseables. La vida de los partidos debe estar regida, en primera instancia, por sus normas internas. Quien ingresa, se afilia, a un partido, acepta no sólo su ideario y programa, también las reglas que norman la convivencia entre todos sus integrantes.

Coaliciones

El asunto fue de los más sencillos en el encuentro de la solución, pues el PRD tenía un rosario de agravios y pendientes en la materia.

La ampliación de la competencia electoral se tradujo en resultados cada vez más cerrados entre el ganador y el segundo lugar; los casos de diferencias de pocos puntos porcentuales se multiplicaron en elecciones locales y federales. Tal situación generó el espejismo de que los votos de los partidos marginales eran transferibles, casi en automático, a su aliado mayor.

En 1979 la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) dispuso dos sistemas de alianza: la candidatura común, para la que bastaba la aceptación del candidato y de los partidos que lo apoyarían, en cuyo caso los emblemas de cada partido aparecían por separado en la boleta electoral, sumándose los votos para el candidato y contando para cada partido, y la coalición de partidos, respecto de la cual la Ley establecía requisitos exagerados.

La fórmula legal parecía no ofrecer mayor problema ya que, salvo los casos de los pequeños partidos satélite (PPS y PARM) que en cada elección presidencial se sumaban a la candidatura del PRI, con la figura de candidato común, los demás opositores (PAN y PCM) se guiaban en esta materia con otros parámetros y propósitos. El partido blanquiazul era impermeable a las alianzas electorales, mientras que el PCM las practicaba con organizaciones sin registro legal. Pero en 1988 la fractura del

PRI y el surgimiento del Frente Democrático Nacional (FDN), que usó la figura de la candidatura común para postular a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato presidencial, dieron un vuelco al tema.

En 1990, con el voto del PRI y del PAN, el primer COFIPE eliminó la figura legal de la candidatura común, e impuso nuevos y mayores requisitos a la formación de coaliciones electorales. Sin embargo, con todo y las restricciones, en 1994 el PRD y otros partidos utilizaron la ley para formar coalición. Seis años más tarde las coaliciones se convirtieron en motivo de mercadeo abierto entre los partidos de mayor votación y los denominados "emergentes".

Bajo el anterior sistema de coaliciones, el partido mayor debía resolver bajo qué condiciones se aliaba con partidos menores. Pero la primera e ineludible condición era asegurar que todos los partidos coaligados sobrevivieran, lo que suponía entregar, a cada partido, el 2% de los votos obtenidos. La cuenta es sencilla. Si son dos, hay que donar dos puntos; si son tres, el costo para el partido mayor es de cuatro puntos.

Pero en el regateo de apoyos y en el nuevo contexto de elevada competencia, los partidos marginales aprendieron a elevar su costo. En 2000 la coalición con el PVEM le costó al PAN más de cinco puntos de su votación; mientras que al PRD, sus aliados le costaron casi diez puntos. En 2006 la historia se repitió, aunque esa vez los costos los pagaron el PRI y el PRD. Las coaliciones se convirtieron así en un medio para asegurar la supervivencia de partidos a cambio de sumar los votos que, teóricamente, harían falta para asegurar la victoria. Poco o nada tuvieron que ver con identidades ideológicas o afinidades programáticas.

En suma, el sistema de coaliciones propició la reedición del viejo modelo de partidos satélites, sólo que ahora como partidos parasitarios, dependientes de su capacidad de venta o chantaje. Era un fraude a la voluntad popular.

La reforma de 2007 entiende la experiencia y corrige sus defectos. Sin negar la posibilidad de coaliciones, antes bien eliminando sus complicados requisitos previos, asimiló en una sola figura ambas posibilidades. Es decir, hace de la candidatura común la base de las coaliciones electorales, obligando a que cada partido coaligado aparezca en la boleta con su propio emblema, de forma tal que los ciudadanos opten por el

partido de su preferencia, los votos cuentan para cada partido y se suman para el candidato de coalición. Ahora podrá haber solamente coalición presidencial, sin incluir los demás cargos en disputa, o lo inverso. Es decir, se produce una flexibilización notable.

El cambio generó una revolución entre los partidos marginales que, sin excepción, hicieron del tema su caso. Para atender esos reclamos, de última hora se introdujo en el dictamen del nuevo COFIPE una disposición para permitir la transferencia de votos entre partidos aliados, con dos límites precisos. A esa disposición el ingenio periodístico la denominó "cláusula de la vida eterna". Tal disposición fue declarada inconstitucional por la SCJN, lo que hace ocioso seguir con su análisis.

Pérdida de registro y liquidación de bienes

La reforma no modificó el requisito general para rendir el registro legal (2% de la votación nacional); pese a que se analizaron propuestas para elevar ese porcentaje se consideró que otros cambios, como los referidos a coaliciones, hacían imprudente elevar la barrera.

Sin embargo, había un pendiente que debía ser tratado: el del destino de los recursos y bienes de los partidos que pierden su registro legal. El vacío había dado lugar a abusos en beneficio de los dirigentes de algunas organizaciones. El caso extremo fue el protagonizado por el dirigente del PSN y sus familiares, que literalmente se fugaron de la acción de la justicia electoral, también de la justicia a secas, sin que nada se hiciera para evitarlo.

La reforma de 2007 introdujo normas estrictas respecto de las reglas y procedimientos para asegurar que los recursos y bienes de los partidos que pierden registro sean utilizados para saldar sus compromisos legales, en primer lugar con sus trabajadores, y para que en caso de quedar remanentes éstos pasen a dominio de la Federación. De esa manera y con tal objetivo, se otorgaron al IFE, a través de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos, facultades expresas y amplias para actuar como liquidador y salvaguarda del correcto destino de tales recursos y bienes, que

casi siempre tienen como fuente las prerrogativas y financiamiento público.

Financiamiento público y otras prerrogativas partidistas

El nuevo sistema de financiamiento ordinario responde a la evidencia de los defectos en la fórmula ideada en 1996. Esa fórmula partía de la determinación del “costo mínimo de una campaña para diputado”, que una vez establecido se convertía en base para las demás operaciones de cálculo. Pero desde su incorporación en el primer COFIPE (1990) ese “costo mínimo” resultó una verdadera incógnita, pues la subjetividad e incluso la discrecionalidad siempre estaban presentes. De hecho, salvo por los estudios realizados en 1990 y luego en 1997, ese costo mínimo era actualizado anualmente con el dato de inflación del año previo, lo que era, en sí mismo, un absurdo.

El otro grave defecto de la fórmula era que hacía del número de partidos el multiplicador final de cada componente, que generó un aliciente perverso para que aumentara el número de partidos con registro y además provocó el crecimiento exponencial de los recursos destinados anualmente a ese rubro. Pero además, había conciencia de que la fórmula de 1996 había sido un punto de llegada a partir de una definición previa: los recursos públicos que el Estado entregaría al PRI para su sostenimiento anual y el financiamiento de sus campañas. Es decir, primero se determinó un monto y luego se diseñó la fórmula para llegar a esa suma. La virtud, por llamarle de alguna manera, de la reforma de 1996 fue que, por vez primera, todos los partidos resultaron beneficiados.

En varias entidades la fórmula para calcular el financiamiento ordinario se había simplificado, considerados solamente dos factores: un porcentaje del salario mínimo diario, y el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Esa fue la solución adoptada para el ámbito federal. De hecho, la propuesta original fue corregida a la baja de última hora, se redujo el porcentaje del salario mínimo diario a ser considerado, lo que produjo en 2008 un ahorro de casi 360 millones de pesos.

El siguiente problema era el del financiamiento de campaña, que la reforma de 1996 había establecido

en una suma igual a la del financiamiento ordinario en el año de la elección. Se acordó que la reducción de ese monto era un objetivo en sí mismo, pero que la solución final dependería de la decisión que se tomara en materia de acceso a televisión y radio durante las campañas electorales, y fuera de ellas.

Los estudios disponibles indicaban que a partir del año 2000, los partidos habían destinado, en promedio, el 60% de su gasto de campaña a la compra de tiempo en radio y televisión. Si ese destino del gasto era suprimido de tajo, utilizando los tiempos del Estado, no había lugar a mantener el elevado financiamiento de campañas.

La propuesta finalmente aprobada combinó todos los criterios posibles de forma tal que en elecciones intermedias se decidió que la reducción fuese del 70%, mientras que en el año de la elección presidencial, cuando se produce además la renovación de las dos Cámaras del Congreso, se atenuara la reducción al 50%. El primer efecto de la reforma lo veremos en las elecciones intermedias del año 2009.

Otros rubros de financiamiento requerían correcciones, en particular el destinado al financiamiento de las llamadas “actividades específicas” de los partidos (tareas editoriales y de investigación económica y socio-política), sujeto a un método de reembolso a posteriori. Los datos eran un poco escandalosos pues demostraban un beneficio en sentido inversamente proporcional a la fuerza electoral de cada partido. Para corregir tal situación se tomó la decisión de proponer que esa bolsa fuese distribuida con criterios similares a los usados para distribuir el financiamiento ordinario (30% igualitario y 70% proporcional). Así fue aprobado.

Similar problema se presentaba con la franquicia postal que el COFIPE establecía a favor de los partidos políticos, motivo por el cual, además de corregir el daño que se venía provocando a Sepomex, se estableció un límite en dinero a esa prerrogativa, con una clara diferencia para años no electorales, y se dispuso además su distribución igualitaria entre los partidos.

No escapará a los lectores que el tema central de esta parte de la reforma 2007, de hecho su *leitmotiv*, es el modelo de acceso a televisión y radio para los partidos políticos y autoridades electorales. Sin tomar en cuenta esa parte, será imposible entender los otros cambios antes referidos.

Ese asunto fue encomendado por los coordinadores de este libro a otros autores, por lo que a sus textos remito a los interesados en una visión integral. De mi parte, sólo consigno que en el éxito o fracaso de ese nuevo modelo de comunicación política radica, en buena medida, el futuro de la reforma electoral de 2007.

Fiscalización de las finanzas de los partidos políticos

En esta materia la reforma de 2007 comprendió dos puntos cruciales, uno de naturaleza orgánica (IFE) y el otro de las capacidades de la autoridad para realizar su tarea sin obstáculos derivados de otras leyes.

En 1996 la tarea de fiscalización de las finanzas de los partidos fue confiada a una comisión permanente de consejeros electorales, de los que dependía una estructura operativa adscrita a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Pasado el tiempo, la inexperiencia o afanes extremos de algunos consejeros de esa comisión dieron paso a la aprobación de reglas y procedimientos de fiscalización que, copiados de realidades distintas, provocaron enormes problemas, no sólo a los partidos, víctimas de criterios que les eran por completo ajenos, sino a la propia tarea encomendada a los técnicos en la materia.

La comisión de consejeros creció de manera desproporcionada, al extremo de que en su tramo final estaba integrada por seis de ocho consejeros, lo que predeterminaba las votaciones dentro del Consejo General. No era casual, ser parte de tal comisión otorgaba a sus integrantes un poder de relación y negociación frente a los partidos. El problema que fue creciendo era que esos consejeros también debían tratar con los representantes partidistas asuntos que nada tenían que ver con la fiscalización de sus finanzas, pero que al final del día terminaban confundidos.

Es decir, los consejeros de la Comisión de Fiscalización debían ser amables negociadores con cada partido en múltiples asuntos que conciernen al IFE, y al mismo tiempo ser sus verdugos a la hora de fiscalizar e imponer sanciones. El modelo estaba mal diseñado, como se comprobó en los dos casos más conocidos, el "Pemexgate" y "Amigos de Fox".

El mal diseño orgánico provocó además una debilidad estructural de las unidades ejecutivas responsables del trabajo directo de auditoría a las finanzas de los partidos. Durante años enfrentaron problemas de personal y recursos, así como una alta movilidad en sus cuadros de mando y técnicos más capacitados. La reforma de 2007 decidió atender el problema. Se exploraron varias opciones, en el ánimo compartido de fortalecer las capacidades del IFE en esta materia. Una era que la Auditoría Superior de la Federación asumiera la tarea, pero había problemas constitucionales y un asunto político insuperable, pues esa entidad de fiscalización superior sigue adscrita a la Cámara de Diputados, es decir a los grupos parlamentarios, es decir a los partidos políticos.

Entonces se optó por la solución de crear, dentro del IFE, una instancia técnica especializada que no dependiera más de una comisión de consejeros, que estableció sus bases desde la propia Constitución, buscando así resaltar y proteger su delicada tarea, para lo cual se le dotó de autonomía de gestión y se dispuso que su titular fuese designado por el Consejo General a propuesta de su presidente. No hubo intención alguna de debilitar la función fiscalizadora del IFE sobre los partidos; por el contrario; así lo acredita el diseño específico que el COFIPÉ incorpora en esta materia.

Con la reforma, se impulsa la colegialidad en el conocimiento y toma de decisiones entre los consejeros, se termina con un coto de poder que había causado muchos problemas y polémicas, y se avanza en la eficacia y profesionalismo en las tareas de fiscalización sobre los partidos.

Tales decisiones se complementaron con la facultad otorgada a la Unidad de Fiscalización para trascender, en el ejercicio de sus facultades, los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que tantos problemas y contratiempos causaron en la experiencia anterior. Llevar esa facultad a la Constitución fue una decisión heterodoxa, pero necesaria para dejar en claro que los autores de la reforma no querían establecer privilegio o barrera alguna como protección a los partidos.

El Congreso de la Unión ya reformó las leyes secundarias relativas a ese tema, lo que completa el proceso de construcción del entramado legal que habrá de posibilitar el pleno ejercicio de las nuevas capacidades del IFE.

Precampañas y campañas

Si los protagonistas de la competencia electoral son los partidos, es a ellos a los que se destinan las normas legales dirigidas a regular tiempos y movimientos en la contienda.

Creo que en materia de precampañas, la reforma de 2007 se vio sobredeterminada por la coyuntura y las experiencias inmediatas. Tengo la impresión de que se construyó una falsa salida, inaplicable, que habrá de producir más problemas que soluciones. Se pretende atender una moda, no establecer un modo.

Me explico: al ampliarse la competencia entre partidos y producirse los primeros pasos para la alternancia, en los partidos entonces opositores se fue generalizando la aparición de personajes que de manera temprana, anticipada, anuncian sus intenciones de obtener futuros cargos de elección popular. Recordemos los casos, por citar algunos, de Cuauhtémoc Cárdenas, cuyas precampañas informales comprenden una década; de Vicente Fox, que inició su precampaña el mismo año en que arribó al gobierno de Guanajuato; Andrés Manuel López Obrador, que a partir de 2003 dispuso todo, desde el gobierno del D.F. para promover su candidatura presidencial, o de Roberto Madrazo, que desde su arribo a la

dirigencia nacional del PRI dejó en claro, cuatro años antes, sus intenciones a futuro, o bien de ciudadanos que decidieron correr por la libre, como Víctor González Torres (el Dr. Simi) o el ex canciller Jorge Castañeda Gutman.

El otro problema fue la realización de las llamadas elecciones internas, abiertas a todos los que en ellas quisieran participar. La práctica, inaugurada en 1987 por el PMS, fue continuada por el PRD y luego adoptada por el PRI (1999). Sin normas legales que aplicar cada partido decidía, según sus propios criterios, las fechas de inicio y término de sus precampañas, así como las reglas y procedimientos aplicables. El problema se presentó cuando, por una parte, los partidos empezaron a incurrir en gastos con tal propósito, campañas mediáticas incluidas, y por la otra ciudadanos inconformes con el resultado acudieron al Tribunal Electoral a denunciar reales o supuestas irregularidades. En varios estados, las leyes electorales locales empezaron a introducir reglas muy generales sobre el tema, hasta que en una controversia ante la SCJN, el Pleno de ésta resolvió que las precampañas forman parte del sistema constitucional electoral y por tanto son objeto de regulación en las leyes electorales.

El nuevo capítulo que al respecto se introdujo en el COFIPE busca compatibilizar dos principios que podrían resultar a la postre irreconciliables: el primero es que las precampañas, y en general los procedimientos y actos para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular son asuntos de la vida interna de los partidos. El segundo es la necesidad de establecer reglas y plazos comunes para la celebración de esos actos partidistas, cuya verificación debe correr a cargo del IFE y quedar bajo la jurisdicción del Tribunal Electoral.

El asunto se complica por el hecho de que el Congreso decidió que la prerrogativa de acceso a televisión y radio de que gozan los partidos se ejerza desde el arranque de las precampañas.

Soy pesimista respecto de la solución plasmada en la ley. Por un lado, las experiencias del partido que más ha recurrido a la práctica de precampañas internas y elección de dirigentes a través del voto universal (PRD) ha experimentado graves problemas, lo que quizá lleve al cambio de métodos. En el PRI

no parece haber demasiado interés, ni disposición, para propiciar guerras internas por las candidaturas federales al Congreso; en las filas del blanquiazul, tradicionalmente reacio a tales procedimientos, prevalecerá seguramente la costumbre de asambleas de delegados, o a lo más, la participación de los afiliados y adherentes. Los partidos emergentes no tienen condiciones para lanzarse a la aventura de precampañas abiertas.

En consecuencia, no sería extraño que la flamante legislación en materia de precampañas se quede sin materia en su primera prueba, lo que, espero, debería ser motivo para una revisión más serena del asunto.

Pero, a lo hecho, pecho. Conforme a la ley, las precampañas, o procesos de selección interna de candidatos, deberán iniciar en la cuarta semana de enero del año de la elección, cuando solo se renueva la Cámara de Diputados; en elecciones generales la tercera semana de diciembre, para terminar, en el primer caso, 40 días después, y en el segundo, en un máximo de 90 días. Antes, el Consejo General del IFE deberá aprobar reglamentos o acuerdos de aplicación general para reglamentar un buen número de aspectos que el COFIPE dejó sin tratar. Una novedad es que el convenio de coalición, en su caso, deberá quedar establecido antes del inicio de las precampañas.

A las precampañas sigue un compás de espera durante el cual deberán resolverse las posibles impugnaciones, primero ante los órganos de justicia partidista y luego ante el Tribunal Electoral. Por cierto, durante ese periodo, que comprende más de un mes, deberá suspenderse la propaganda de los partidos políticos por cualquier medio.

Las campañas en elecciones intermedias tendrán una duración de 60 días, y en elecciones generales de 90 días, con la novedad de que en el segundo caso todos los candidatos federales arrancarán actividades al mismo tiempo, con ello se evitan los problemas vividos en elecciones anteriores cuando los candidatos a senadores y diputados, por lo general ya designados, tenían que recluirse en sus oficinas ante el riesgo de ser acusados de realizar actos anticipados de campaña. Acortar la duración de las campañas es uno de los grandes avances de la reforma de 2007; habrá que ver si partidos y candidatos respetan los tiempos y restricciones que el COFIPE establece, y si las autorizaciones

dades son capaces de hacerlas respetar. No se antoja sencilla la tarea.

Otras novedades en lo que hace a las campañas electorales están referidas a restricciones a la propaganda impresa y a la que se colocaba en el equipamiento urbano. Se dispone que la primera deberá ser elaborada con materiales reciclables, sin incluir plástico, mientras que los pendones, pasacalles y demás materiales que saturaban el entorno de las ciudades medianas y grandes no podrán ser colocados en el equipamiento urbano, debiendo la autoridad electoral destinar espacios para tal propósito y distribuirlos entre los partidos contendientes, como se disponía en la LFOPPE de 1978.

Exclusividad de los partidos para el registro de candidatos

Aunque la Constitución nunca lo había establecido de manera explícita, desde la expedición de la primera Ley de Elecciones Federales, a finales de los años 40 del siglo pasado, el sistema electoral empezó a configurarse teniendo como uno de sus pilares a los partidos políticos, éstos se convirtieron en el sujeto de las obligaciones y derechos dentro de los procesos comunitarios. Desde ese entonces, la posibilidad de que ciudadanos fuesen registrados como candidatos, sin contar con el aval de un partido, quedó cerrada.

Desde entonces las leyes electorales han conservado una extraña disposición: que en las boletas electorales debe aparecer un recuadro para que los ciudadanos puedan votar por candidatos no registrados, anotando el nombre de su preferencia; pero esos votos son nulos conforme a la ley. La paradójica norma hizo que durante varios lustros corriera el rumor de que Cantinflas obtenía más votos que el PARM.

Durante el ciclo de reformas electorales (1977-1996) el entramado legal quedó sólidamente configurado en torno a la existencia de partidos políticos, a través de los cuales los ciudadanos podían acceder al ejercicio del poder público, así quedó escrito desde la reforma constitucional del año 1977, cuya frase inicial (artículo 41) permanece vigente hasta hoy.

La exclusividad de los partidos para registrar candidatos quedó recogida desde el primer COFIPE

(1990) y así se había mantenido hasta la reforma de 1996, sin mayores críticas ni conflictos legales. Sin embargo, empezaron a surgir voces que cuestionaban esa exclusividad, al considerarla violatoria de la Constitución y de los tratados internacionales que en materia de derechos humanos México ha suscrito.

En 2006 el tema cruzó a la prensa y luego fuera de nuestra fronteras; el mérito de haber colocado el tema en el debate público se debe atribuir al ex canciller Jorge Castañeda Gutman, quien ha seguido un largo proceso hasta lograr que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunciara, recientemente, sobre el asunto, sin darle la razón en el fondo, pero otorgándoselo en la forma.

No solamente por el caso Castañeda el tema llegó a la mesa de discusión de la reforma de 2007. En dos estados, Yucatán y Sonora, sus leyes electorales locales habían introducido la figura de las "candidaturas independientes", y en el primero de ellos la Suprema Corte se había pronunciado por la constitucionalidad de tal norma.

Varias organizaciones civiles se pronunciaban por abrir esa misma posibilidad en el COFIPE, con un intenso cabildo en el Congreso y una orquestada campaña en medios de prensa, de la que, por intereses propios se hizo eco la televisión.

Para todos los especialistas y para los partidos era claro que la posibilidad de "candidaturas independientes" era totalmente contradictoria con el sistema electoral, sus reglas, obligaciones y derechos. Los problemas son numerosos, cruzan prácticamente la mayoría de las normas establecidas en la Constitución y el COFIPE en materia de financiamiento, fiscalización, representación en los órganos del IFE, aspectos prácticos de la organización y desarrollo del proceso electoral, jornada electoral, escrutinio y cómputo, etcétera. Era abrir la caja de Pandora.

En la iniciativa de reformas constitucionales suscrita por legisladores de los tres partidos mayores se propuso establecer la exclusividad de los partidos políticos en el registros de candidatos; así lo contemplaba también el Dictamen aprobado en las comisiones del Senado. Sin embargo, el mismo día en que debía discutirse y votarse, el PRD solicitó la reconsideración del punto. Presionados por declaraciones de su ex candidato presidencial y por varias organizaciones

civiles pidieron suprimir la disposición comentada en el texto del reformado artículo 41 constitucional.

Después de infructuosas explicaciones, los coordinadores parlamentarios de los tres partidos mayores en las dos cámaras del Congreso acordaron la supresión y convinieron que el texto correspondiente en el COFIPE se mantuviese intocado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se había pronunciado, en el caso Castañeda, en que estableció la constitucionalidad de tal precepto. Se convino entonces que la modificación se propondría al entrar al debate en lo particular del proyecto de Decreto. Así se hizo, pero por una omisión no se realizó la misma corrección en el texto reformado del artículo 116 constitucional, lo que provocó una confusión posterior.

El pasado mes de julio (2008) al resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad en contra de la reforma electoral, el Pleno de la SCJN reiteró su criterio en el sentido de que la exclusividad otorgada en el COFIPE a los partidos políticos para el registro de candidatos es congruente con las normas constitucionales. Así, al menos por ahora, se cierra el debate jurídico al respecto.

Agrupaciones políticas nacionales

Dos fueron los cambios fundamentales que en esta materia introdujo la reforma de 2007; de una parte eliminó el financiamiento público a las APN, y flexibilizó al mismo tiempo el régimen para su fiscalización. Por el otro, se suprimió la exclusividad que les fue otorgada en 2003 para solicitar registro como partido político, situación que además de vulnerar el derecho de asociación provocó todo tipo de falsificaciones y hasta renta de siglas por parte de personajes o grupos.

II. Conclusión

Los objetivos o propósitos que animaron la reforma electoral 2007 en materia del sistema de partidos tendrán en las elecciones de 2009 su primera prueba de fuego.

Soy un convencido de que los partidos políticos son consustanciales a las democracias de antes y de hoy, no a la que los antiguos griegos iniciaron el en ágora ateniense, pero sí a toda nación o comunidad en la que la masificación se combina con la igualdad de derechos básicos.

Sin los partidos políticos, la democracia moderna sería impensable, o al menos impracticable. Ellos son el canal para la agrupación de las identidades y solución de las diferencias que cruzan a toda sociedad de masas, que es, por definición, plural, diversa, múltiple. Esas condiciones que no solo no disminuyen, sino que se expanden, sólo pueden encontrar canales de manifestación a través de los partidos políticos.

Después de más de tres décadas de reformas político electorales, casi todo cambió. La democracia se ha expandido en México, y con ella el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Lo que sigue pendiente de cambiar es el sistema de partidos. Aunque su lugar en el escenario experimentó, a partir de 1997, una mutación radical, siguen siendo los mismos.

No quiero exagerar, me refiero al hecho de que hace tres décadas, PRI, PAN y la izquierda que mutó sucesivamente de nombre y dirigentes (PCM, PSUM, PMS, PRD) ya estaban ahí. Parafraseando la canción de Víctor Manuel, nuestros tres partidos mayores siguen viendo pasar el tiempo, a la sombra de sucesivas reformas que les aseguran permanencia y prerrogativas.

Hemos ido demasiado lejos en la regulación de nuestros partidos políticos, hasta constituir no un ejemplo, sino una anormalidad en el concierto de naciones democráticas. Fue, quizás, inevitable y hasta necesario en el contexto de la transición a la normalidad democrática, cuya prueba de fuego fue cubierta con éxito en el año 2000.

La pregunta es si debemos insistir en regularlo todo, o casi todo, o podemos empezar a cambiar el objetivo. Quizá, si de ahora al 2012 las cosas salen bien en materia electoral, si los ciudadanos devuelven, de forma mayoritaria e incuestionable, la confianza en las instituciones electorales, erosionada por los errores del 2006, una nueva generación de reformas pueda plantear una ruta distinta de la que hasta ahora se ha transitado.

Desmontar el complejo entramado de regulaciones legales y reglamentarias, construido a lo largo de tres décadas para dejar atrás fraudes y desconfianza, podría ser el motivo de la siguiente, inevitable, reforma electoral.

Lo que se hizo en 2007 no fue, todavía, el inicio de ese nuevo camino; aunque haya aspectos de avanzada, como el modelo de acceso a televisión y radio, que —espero— llegó para quedarse.

En México, en materia de reformas electorales, lo único cierto es que nada es definitivo.

TRANSPARENCIA, ELECCIONES Y PARTIDOS

10

Palabras preliminares

Tiempo y Derecho se interrelacionan de múltiples maneras. Ambos dejan huellas profundas y determinan la experiencia humana, el primero envuelve al segundo y éste opera restringido por aquél. El tiempo es inherente al derecho, a su creación, interpretación y aplicación, y hay épocas que marcan el nacimiento de nuevos derechos y derechos que trascienden al paso del tiempo; pero es quizás en el proceso de interpretación y reforma del texto jurídico donde la temporalidad e “intertemporalidad” del Derecho se hace más evidente, donde el derecho se forma y se transforma. La dinámica constitucional se mueve entre estos dos procesos.¹

La reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007–2008 es un ejemplo más de esa dinámica constitucional que, además, refleja la importancia de la adecuada interrelación entre los diferentes poderes públicos, particularmente, entre el poder legislativo y judicial. La relevancia de la reforma se manifiesta, entre otras cosas, en ser un claro y positivo ejemplo de reconocimiento legislativo de la labor judicial, al incorporar al texto constitucional y legal criterios interpretativos desarrollados por la jurisdicción electoral, particularmente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al mismo tiempo, la reforma plantea nuevos retos al propio tribunal y a los demás actores del escenario político-electoral en México, entre ellos, a los partidos políticos y a los medios de comunicación.

Uno de ellos es el reto de consolidar la transparencia y el acceso a la información pública en materia electoral. El objeto del presente trabajo es exponer en términos generales los rasgos distintivos de la reforma

*Salvador Olímpo Nava Gomar**

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Profesor invitado en diversas Universidades de Europa y América. Fue Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, México Sur. Actualmente es Magistrado de la Sala Superior del TEPJF. Autor, entre otros libros, de *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma*, y *La encrucijada mexicana*.

* El autor agradece a Mauricio Iván del Toro Huerta, Secretario de estudio y cuenta adscrito a la ponencia del magistrado Nava Gomar, su apoyo en la elaboración del presente documento.

¹ En otro momento he ahondado en la relevancia de estos procesos, véase: *Dinámica constitucional: Entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM-Universidad Anáhuac del Sur, México, 2003. Sobre la reforma constitucional en general véase el clásico libro de Pedro de Vega, *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, España, 1999; sobre la complejidad de la relación entre tiempo y derecho en el contexto de la reforma véase también: De Cabo Martín, Carlos, *La reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho*, Trotta, España, 2003; y en general, respecto de dicha relación, resultan valiosas las reflexiones propuestas por Antonio A. Cançado Trindade, en varios de sus votos emitidos durante su periodo como juez en la Corte Interamericana de Derechos Humanos compilados en *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esencia y trascendencia*, Porrúa, Universidad Iberoamericana, México, 2007.

electoral en materia de transparencia, su repercusión en el desarrollo de los procesos electorales y en el ámbito de los partidos políticos; así como exponer, de forma general, algunas de las principales líneas jurisprudenciales desarrolladas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de transparencia y acceso a la información en materia político-electoral. Sin embargo, antes conviene hacer una advertencia, toda reforma jurídica es una reforma inacabada, pues depende de la práctica, de su dinámica, de los criterios interpretativos que le den sentido. La hermenéutica de la reforma no puede ser expuesta aquí, ni siquiera esbozada. Las consecuencias de la reforma en el conjunto del sistema jurídico y político de nuestro país si bien pueden ser definidas en sus aspectos centrales, sus contornos se mantienen difusos, en penumbra, y es ahí donde los operadores jurídicos habrán de iluminar, delimitar su alcance y precisar su contenido.

La reforma, llamada de tercera generación, supone, en efecto, una nueva etapa que habrá que construir y apuntalar con el paso de los meses y los años. En ello, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (a través de su Sala Superior y sus cinco Salas Regionales) tiene una alta responsabilidad y juega un papel central, pero en modo alguno exclusivo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto Federal Electoral, en el ámbito de sus competencias, tienen un lugar destacado, la primera como máximo órgano judicial del país y el segundo como la autoridad encargada de la organización y vigilancia de los procesos electorales; pero no sólo ellos, los institutos y tribunales estatales, los partidos y agrupaciones políticas, los medios de comunicación y la ciudadanía en general, son actores destacados. En una sociedad democrática abierta todos están llamados a participar y a contribuir en la conformación de aquello que Pablo Lucas Verdú denominó “sentimiento constitucional”,² del sentido que le otorga realidad y, con ello, vida a los textos legales.

² Lucas Verdú, Pablo, *El sentimiento constitucional (Aproximaciones al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Reus, España, 1985.

I. Transparencia y Estado constitucional

Mucho se ha escrito sobre la relación entre transparencia y democracia y sobre la importancia de la constitucionalización del derecho a la información pública como un elemento esencial del Estado constitucional. En este apartado me limitaré a destacar, o repetir, que en la actualidad el Estado constitucional³ no puede pensarse sin el establecimiento de las condiciones formales y materiales que hagan efectivo el goce y ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho de acceso a la información pública, así como tampoco puede concebirse una sociedad democrática abierta sin la exigencia de la transparencia de los actos públicos.⁴ Así, por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana reconoce entre los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, junto con la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa, a la transparencia de las actividades gubernamentales.⁵

La transparencia es ahora una exigencia democrática, republicana, es, como sugiere Jacqueline Peschard, "una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sea una realidad". De ahí que ella misma sostenga: "no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de la transparencia".⁶

³ En general, véase: Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI editores, México, 2008; Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia, No. 10, IFAI, México, 2007; Bustillos Roqueñí, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM-IFAI-Instituto de Acceso al a Información Pública del Distrito Federal, México, 2007; Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*, Editorial Porrúa-UNAM, 2003; López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM-IFAI, México, 2006; Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia, No. 4, IFAI, México, 2007; Trinidad Zaldívar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006; Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, Villanueva, E. (comp.), *Derecho de acceso a la información en Latinoamérica*, UNAM-IIJ, México, 2003.

⁴ Sobre la noción de Estado Constitucional y la idea de neoconstitucionalismo véase: Häberle, Peter, *El Estado Constitucional*, trad. Héctor Fix-Fierro, UNAM, México, 2001; Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, Madrid, 2003 y del mismo editor, *Teoría del neoconstitucionalismo*, Trotta-UNAM, Madrid, 2007. Sobre la necesaria publicidad del actuar gubernamental: Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3^a ed. en español, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

⁵ Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001 en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones celebrado en Lima, Perú (Artículo 4). La Asamblea General de la OEA ha reconocido en diversas resoluciones que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, así como que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. Cfr. Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junio de 2003 sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; Resolución AG/RES. (XXXIV-O/04) de 8 de junio de 2004 sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; Resolución AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7 de junio de 2005 sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; y AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006 sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia".

⁶ Peschard, Jacqueline, *Transparencia y partidos políticos*, Cuadernos de transparencia, No. 8. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007, p. 12.

Desde esta perspectiva, los *arcana imperii* no encuentran justificación válida en un régimen democrático, la opacidad en la esfera pública es un vicio, un lastre, que ha de ser combatido. El secreto como política de estado es incompatible con el compromiso con la verdad que postula el Estado constitucional⁷ y conceptos como la “seguridad nacional” o “seguridad pública”,⁸ sólo excepcionalmente pueden justificar la imposición de algún límite a las libertades y derechos fundamentales, siempre que dicho límite esté previsto por la legislación, sea una medida idónea y necesaria en una sociedad democrática y, como resultado de un juicio de ponderación, resulte proporcional al fin legítimo que se propone respecto de las limitaciones a las libertades que con tal medida se restringen.

Los derechos fundamentales, entre ellos el de acceso a la información pública, no admiten restricciones arbitrarias. Por ejemplo, en términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda restricción permitida a tales derechos debe orientarse necesariamente al “bien común” y obedecer a “razones de interés general”. En este sentido, el artículo 30 de la misma Convención establece que las restricciones permitidas, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma “no pueden ser aplicadas sino confor-

me a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que tratándose de las posibles restricciones permitidas a los derechos humanos la palabra “leyes” en el artículo 30 de la Convención “significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.⁹ Ello es así en tanto que la protección a los derechos humanos:

“parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legitimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal [...] Por ello, la protección de los derechos humanos requiere

⁷ Cfr. Häberle, Peter, *Verdad y Estado constitucional*, UNAM, México, 2006. En su opinión “El Estado constitucional se contrapone a cualquier tipo de Estado totalitario del color que sea, a cualquier ambición de verdad absoluta y a cualquier monopolio de la información e ideología totalitaria. Su característica más importante reside en no dar cabida a la verdad absoluta, sino en encontrarse permanentemente en la búsqueda de la misma” (p. 113).

⁸ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 3, fracción XII, entiende por “seguridad nacional”, para efectos de la propia legislación, las acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional. En este sentido el artículo 13, fracción I, de la misma ley establece que podrá clasificarse como reservada la información cuya difusión pueda “comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional”, siendo que, de conformidad con el último párrafo de la propia ley, “no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.”

⁹ Corte IDH. La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, pár. 38. Sobre la noción de “bien común”, la propia Corte ha reiterado

que el mismo es posible entenderlo “como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana [...] No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de “orden público” y “bien común”, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturizarlo o privarlo de contenido real [...]. Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención. Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 66 y 67.

que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.”¹⁰

Lo anterior es la sustancia del principio de reserva de ley, de acuerdo con el cual los derechos fundamentales sólo pueden ser restringidos por ley, en tanto que expresión legítima de la voluntad de la nación. En términos de la propia Corte Interamericana:

“La reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos.¹¹

En materia de transparencia y acceso a la información el principio de reserva de ley permite sostener que sólo se encuentran justificadas aquellas restricciones previstas en la legislación expresamente o derivadas de una interpretación razonable de la misma. En este sentido, si bien el derecho de acceso a la información pública admite restricciones,¹² ante la ausencia de una limitación legal, opera el principio de máxima publicidad como principio estructural en la materia, tal como ahora lo dispone la fracción I del segundo párrafo del artículo 6º constitucional.¹³ La prohibición de entregar datos personales, la confidencialidad de los expedientes judiciales en proceso de sustanciación, la reserva de información y su indisponibilidad son mecanismos que garantizan el adecuado equilibrio entre el derecho de acceso a la información y otros derechos y bienes públicos.

Aunado a lo anterior, el régimen de transparencia y el derecho de acceso a la información pública permiten garantizar la posibilidad de un control democrático indirecto, un “control social” de las acciones de los poderes públicos y de los demás sujetos obligados a entregar información, entre ellos, como se verá, los partidos políticos. La transparencia es una forma permanente de rendición de cuentas.¹⁴ Una circunstancia favorable para que el ciudadano (cualquiera) ejerza su facultad de control indirecto del poder y, en este sentido, la transparencia es una herramienta disuasiva, preventiva y un remedio indispensable. Siguiendo los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana en este aspecto:

¹⁰ *Idem*, párs. 21 y 22.

¹¹ *Idem*, párs. 23 y 24.

¹² Así lo ha reconocido la propia Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, pár. 88 y ss. En opinión de la Corte la restricción no sólo debe estar establecida por ley sino también debe responder a un objetivo legítimo permitido por la Convención Americana, debe ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y debe ser proporcional al interés que la justifica (*idem*, párrs. 90-91).

¹³ En el mismo sentido, la Corte Interamericana considera que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones” (*idem*, pár. 92).

¹⁴ La transparencia y la rendición de cuentas son elementos del estado constitucional y están íntimamente relacionados. La primera es condición necesaria de la segunda pero no suficiente, pues, si bien, ambos son mecanismos de control del poder, expresan realidades diferentes. Mientras la transparencia supone la apertura de la información pública y la actividad gubernamental a la sociedad, la rendición de cuentas requiere para ser efectiva no sólo la posibilidad de acceso a la información sino también el establecimiento de instrumentos jurídicos que permitan la determinación de la responsabilidad por dicho actuar gubernamental y sus consecuencias. Cfr. Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas” en Ackerman, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, op. cit., pp. 174-198 y Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia, núm. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007.

"[E]l actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso."¹⁵

Lo anterior permite afirmar que la transparencia y el acceso a información pública son herramientas de control en el Estado constitucional a manos de la ciudadanía en general, expectativas legítimas de todo régimen democrático y exigencias específicas de toda sociedad abierta y plural. Los actos gubernamentales secretos, la mentira, el ocultamiento de información y su difusión a cuentagotas, las llamadas "filtraciones", el espionaje, las simulaciones, son imágenes novelescas (pero muy reales) que ilustran un modo de ejercicio del poder público incompatible con los compromisos de apertura, transparencia y publicidad del Estado constitucional.

¹⁵ Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, *cit.*, pár. 86. En opinión de la Corte, "[e]l control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad" (pár. 87).

¹⁶ En especial de los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), ratificados por México y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 y 20 de mayo de 1981, respectivamente.

¹⁷ Véase la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral S3EL 010/2001 con el rubro: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Consultable en la *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tomo: Tesis relevantes, 2^a ed., TEPJF, México, 2005, pp. 525-527. Disponible también, junto con el conjunto de la jurisprudencia, tesis relevantes y sentencias, en la página de internet del Tribunal Electoral: <http://www.trife.gob.mx>

II. Transparencia como elemento necesario de toda elección democrática

De conformidad con la Constitución, la legislación electoral y los tratados internacionales en materia de derechos humanos,¹⁶ las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas y realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha reiterado que junto a estos principios, existen otros que son necesarios para que la elección pueda considerarse como válida, entre ellos, que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevelezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.¹⁷

Para el pleno respeto a estos principios se requiere la realización de una serie de actos y procedimientos en los que intervienen diferentes autoridades administrativas y jurisdiccionales, tanto en el ámbito federal como

local; así como los partidos y agrupaciones políticas y sus militantes y afiliados; visitantes extranjeros, observadores electorales y la ciudadanía en general, medios de comunicación, e incluso, otras dependencias como la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio Postal Mexicano (tratándose del ejercicio del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero) o la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en el ámbito de sus competencias.

Particularmente importante resulta el principio de certeza en el cómputo de la votación, tanto el que se hace en las mesas directivas de casilla, como aquellos que conforme a la ley pueden realizarse en los cómputos distritales u ordenarse por el Tribunal Electoral. Al respecto, un elemento fundamental del proceso electoral lo constituye el principio de publicidad de los resultados electorales, principio que consiste en la comunicación de información completa y útil a la ciudadanía en general de los resultados electorales, que se hace operativo a través de un conjunto de mecanismos de análisis y control regulados por la ley.¹⁸

De hecho, el acceso público a los resultados electorales se da antes de que adquieran definitividad las etapas electorales, a través de los diferentes momentos del proceso electoral previstos en la legislación para hacer del conocimiento público los resultados electorales. Así, por ejemplo, al término de escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla, el presidente de la mesa directiva de la misma debe fijar, en un lugar visible del exterior donde se instaló el centro de votación, el aviso que contenga los resultados de cada una de las elecciones, firmado por él y los representantes de partido que deseen hacerlo, en presencia, incluso de observadores electorales previamente acreditados. Los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo se obtienen al momento del conteo de la votación, en presencia de los representantes de los partidos políticos contendientes, como garantía de autenticidad y efectividad de sufragio.¹⁹

El principio de publicidad se garantiza también en los procesos electorales federales en la denominada etapa de "Información Preliminar de los Resultados" (ello desde antes de la reforma e incluso antes de la

¹⁸ Dicho principio de publicidad cobró mayor auge a partir de 1993, cuando se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues en su exposición de motivos se precisó: "[...] la transparencia de los procesos electorales y la certeza jurídica, son aspectos decisivos para el fortalecimiento de un sistema competitivo electoral. Esta certeza que ha de derivarse de normas más precisas y apegadas a la realidad electoral, se convierte, asimismo, en base indispensable de la confianza de los partidos en los resultados electorales y de la credibilidad de éstos./ Para alcanzar mayor transparencia en los procesos y garantizar su certeza, se proponen las modificaciones que otorguen la mayor eficacia en los distintos aspectos que se refieren a la preparación de las elecciones, en los que tienen que ver con la publicidad de los resultados y en los relacionados con la calificación electoral.[...]. A fin de acotar con toda certeza cada uno de los momentos en que se dividen las etapas del proceso electoral, se propone que en aquellos eventos que por su naturaleza resulten trascendentales para la vida político-electoral, la autoridad electoral publique y difunda ante la sociedad, su realización y conclusión, a fin de darles la definitividad que corresponde, salvaguardando por supuesto, el derecho de impugnación que tengan los partidos políticos según los plazos y procedimientos que se establecen [...]. Al respecto véase la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, dictada por unanimidad de votos el 25 de abril de 2007, en el expediente del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 acumulados.

¹⁹ Al respecto la Sala Superior del TEPJF ha establecido la tesis siguiente: "PROCEDIMIENTO DE ESCRUTINIO Y CÓMPU-

TO. SUS FORMALIDADES DOTAN DE CERTEZA AL RESULTADO DE LA VOTACIÓN.—El procedimiento de escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla está compuesto de reglas específicas, que se llevan a cabo de manera sistemática, y se conforma de etapas sucesivas que se desarrollan de manera continua y ordenada, sin intervalos entre una y otra; en cada etapa intervienen destacadamente uno o varios funcionarios de la mesa directiva de casilla, siempre con la presencia de los representantes de los partidos políticos, y sus actividades concluyen en la obtención de varios datos que se asientan en los distintos rubros del acta de escrutinio y cómputo, cuyo objeto común es obtener y constatar los votos recibidos en la casilla. Lo anterior constituye una forma de control de la actividad de cada uno de los funcionarios de casilla entre sí, así como de la actuación de todos estos por los representantes de los partidos políticos que se encuentran presentes, y un sistema de evaluación sobre la certeza, eficacia y transparencia de sus actos, que se ve acreditado con la concordancia de los datos obtenidos en cada fase, una vez hechas las operaciones aritméticas necesarias; por lo que la armonía entre los resultados consignados en el acta de escrutinio y cómputo sirve como prueba preconstituida de que esa actuación electoral se llevó a cabo adecuadamente." Tesis S3ELJ 44/2002. Consultable en la *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tomo: Jurisprudencia, cit., pp. 246-247. Otra tesis relacionada con este tema: ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. SU VALOR PROBATORIO DISMINUYE EN PROPORCIÓN A LA IMPORTANCIA DE LOS DATOS DISCORDANTES O FALTANTES. Tesis S3ELJ 16/2002., idem, pp. 11-13.

expedición de la Ley Federal de Transparencia);²⁰ así como durante las sesiones de cómputo distrital y por entidad federativa (dependiendo la elección de que se trate), y en el cómputo de circunscripción plurinominal correspondiente a la elección de diputados por el principio de representación proporcional; todo lo cual garantiza a la ciudadanía el acceso inmediato a la información que se genera a partir de la emisión de la votación.

Asimismo, las sentencias dictadas en los medios de defensa promovidos para impugnar el resultado de las elecciones son emitidas en sesiones públicas y su contenido se da a conocer incluso en el sitio electrónico del Tribunal Electoral, lo cual sucede también con el cómputo final de la elección presidencial, que se publica en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por cuanto hace a la posibilidad de un recuento de la votación, el nuevo Código Electoral, atendiendo a la experiencia de la elección presidencial de 2006, incorporó la posibilidad de que en la sesión de cómputo distrital se realice un nuevo escrutinio y cómputo no sólo de aquellas casillas en las que los resultados de

las actas no coinciden, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del presidente del Consejo Distrital, sino también cuando: a) Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado; b) El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación; y c) Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.²¹ Adicionalmente, se incorporó el deber del Consejo Distrital de realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, siempre que, al inicio de la sesión, exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados.²² Asimismo, si al término del cómputo se establece que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual, y existe la petición expresa a que se ha hecho referencia, el Consejo Distrital debe proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas, y excluir sólo las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.²³

Para garantizar el control judicial del nuevo recuento la reforma a la ley adjetiva incorporó un nuevo artículo 21 bis a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,²⁴ que recoge algunos de los criterios sostenidos con anterioridad por la Sala Superior del Tribunal Electoral, a efecto de la promoción de algún incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones federales o locales, salvo respecto de aquellas casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento ante el Consejo Distrital respectivo.²⁵ En conjunto, los principios de legalidad, certeza, publicidad de resultados, así como el respeto al derecho de acceso a la información derivado del artículo 6º constitucional y las obligaciones específicas sobre transparencia establecidas en la Constitución y en la legislación electoral permiten

²⁰ El principio de publicidad de los resultados electorales, como se señaló, tuvo su principal desarrollo con la reforma de 1993 al COFIPE.

²¹ Artículo 295, numeral 1, incisos b) y d), del COFIPE.

²² Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito. Artículo 295, numeral 2, *in fine*, del COFIPE.

²³ Artículo 295, numeral 3, del COFIPE.

²⁴ Artículo 21 bis. 1. El incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones federales o locales de que conozcan las Salas del Tribunal Electoral solamente procederá cuando: a) El nuevo escrutinio y cómputo solicitado no haya sido desahogado, sin causa justificada, en la sesión de cómputo correspondiente en los términos de lo dispuesto por el artículo 295, párrafo 2 y demás correlativos del Capítulo Tercero del Título Cuarto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, b) Las leyes electorales locales no prevean hipótesis para el nuevo escrutinio y cómputo por los órganos competentes o previéndolas se haya negado sin causa justificada el recuento. 2. Las Salas deberán establecer si las inconsistencias pueden ser corregidas o subsanadas con algunos otros datos o elementos que obren en el expediente o puedan ser requeridos por las propias Salas sin necesidad de recontar los votos. 3. No procederá el incidente en el caso de casillas en las que se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo en la sesión de cómputo respectiva.

²⁵ Artículo 295, numeral 9, del COFIPE.

sostener válidamente que, en conjunto las elecciones, en todas sus etapas, han de ser transparentes para garantizar la autenticidad del sufragio, la legalidad y la certeza en el resultado de la votación.

De hecho, el derecho a la información desde su incorporación al texto constitucional en el año 1977 ha estado muy ligado y relacionado con la materia electoral (como lo demuestran las primeras tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia;²⁶ así como el desarrollo jurisprudencial realizado por el Tribunal Electoral sobre el alcance del derecho a la información en dicho ámbito). No obstante, con la reforma de 2007 al artículo 6º constitucional, que incorporó un segundo párrafo,²⁷ y la expedición del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las obligaciones de transparencia y los alcances del derecho a la información cuentan con un anclaje jurídico más sólido para posteriores desarrollos jurisprudenciales.

²⁶ Como lo recuerda el Ministro José Ramón Cossío, al haberse incorporado como parte de la reforma política de 1977, en un primer momento la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró al derecho de acceso a la información como una “garantía electoral” exclusiva de los partidos políticos. Posteriormente, la Suprema Corte determinó, en el año 1996, en el Caso Aguas Blancas, que el derecho tenía el carácter de garantía social “necesaria para que la sociedad contara con información que le permitiera sustentar un régimen democrático”. Cfr. Cossío, J.R., “Transparencia y Estado de Derecho” en Ackerman, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, op. cit., p. 109. Véase también Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, op. cit., pp. 66 y ss. El cambio de criterio quedó expresado en la tesis del Pleno de la Suprema Corte con el rubro: DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE INFORMAR VERAZMENTE. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI-abril de 2000, Tesis: P.XLV/2000, p. 72

²⁷ El nuevo texto señala: “Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado / Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”

La garantía de transparencia y publicidad (que no son principios sinnónimos pero sí complementarios),²⁸ se refuerza con otras medidas de control, como por ejemplo: la publicidad de las sesiones de los institutos electorales y de los tribunales; la fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos; la supervisión de las campañas y pre-campañas electorales y de la propaganda electoral,²⁹ y la posibilidad de que los ciudadanos, e incluso los extranjeros, puedan presentar denuncias por ilícitos electorales.³⁰

En los siguientes apartados se detallan algunos ámbitos en donde la transparencia y el derecho de acceso a la información tienen particular desarrollo jurisprudencial, así como las obligaciones a cargo de los partidos políticos en la materia que ya habían sido establecidas por la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral y que ahora el nuevo Código Electoral precisa.

III. El derecho de acceso a la información pública en materia político-electoral: desarrollos jurisprudenciales

El derecho de acceso a la información tiene, como otros derechos fundamentales, un alcance transversal, y por tanto, repercute en el ejercicio de cualquier acto de autoridad (así como de otros sujetos obligados a respetarlo), independientemente de la materia de su competencia; asimismo, facilita o posibilita el ejercicio de otros derechos, como aquellos relativos a la materia político-electoral, y garantiza también la transparencia en el diseño y funcionamiento de todo régimen democrático.

La reforma del artículo 6º constitucional permitió el ensanchamiento de la previsión constitucional del derecho a la información, al albergar una clara y decidida referencia al derecho de acceso a la información pública, así como al relativo a una gestión pública visible (que sitúa a la transparencia como regla de la actividad pública, alumbrada, además, por el principio de la máxima publicidad de actos y normas jurídicas) y a un tratamiento adecuado de los datos personales en posesión de los entes públicos. La reforma constitucional aportó las bases para adecuar la legislación a efecto de afirmar y consolidar el respeto efectivo al derecho a la información, que ilustra con ello lo destacado por la doctrina en el sentido de que el derecho a la información se encuentra en construcción.³¹ El indiscutible aporte de dicha reforma ha permitido al legislador precisar algunos de los límites y alcances del acceso a la información pública y el deber de los sujetos obligados, particularmente respecto de los partidos políticos.

²⁸ La publicidad responde también a cuestiones diversas de la transparencia, cuestiones relacionadas, por ejemplo, con el debido proceso legal (notificación de resoluciones y publicación de la interposición de medios de impugnación), con la necesaria de publicación de normas generales contenidas en acuerdos, decretos, leyes; con la solemnidad de ciertos actos o sesiones, etc.

²⁹ Al respecto, por ejemplo, véase la tesis con el rubro: ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA. LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADA PARA EFECTUAR EL MONITOREO (Legislación de Veracruz y similares). Tesis XXV/2007, derivada del juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-530/2006 y aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 3 de octubre de 2007. Donde, entre otras cosas, se destaca el principio de equidad y máxima transparencia en la contienda electoral en cuanto a la obtención de recursos por parte de los partidos políticos.

³⁰ Tesis de la Sala Superior S3EL 010/2005, con el rubro: ILÍCITOS ELECTORALES. LOS EXTRANJEROS ESTÁN FACULTADOS PARA DENUNCIARLOS. Consultable en la *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tomo: Tesis relevantes, cit., pp. 607-608.

³¹ Cfr. López Ayllón, Sergio, "De la libertad de expresión al derecho a la información: crónica de un derecho en construcción" en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo*, UNAM-IIJ, México, 2006, pp. 507-533.

Sin embargo, la construcción del derecho a la información supone no solamente la adopción de la legislación correspondiente, sino también, y destacadamente, la labor interpretativa del juez constitucional, ello en virtud de que el significado del ordenamiento jurídico en general y de los derechos fundamentales en particular debe ser construido a partir de la experiencia práctica. Como señala Zagrebelsky, el derecho constitucional y, por tanto, los derechos fundamentales como premisa fundamental del ordenamiento jurídico, representan un conjunto de materiales de construcción, pero el edificio concreto no es obra de la Constitución en cuanto tal, sino de una política constitucional que versa sobre las posibles combinaciones de esos materiales.³²

De esta forma, para dotar de sentido al ordenamiento jurídico y al derecho a la información es necesario que los jueces desarrollen en el ámbito de sus competencias criterios que permitan determinar el alcance de las normas, que resguarden en todo momento su contenido esencial, y establezcan criterios que garanticen su ejercicio efectivo en el marco del conjunto del ordenamiento jurídico vigente.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad en materia electoral (salvo en materia de control abstracto de constitucionalidad de leyes electorales), es competente para garantizar el derecho a la información en materia electoral. En este sentido, el desarrollo jurisprudencial del derecho a la información en materia política-electoral ha transcurrido por tres etapas o fases evolutivas en la construcción. A continuación se presentan algunos casos que, como "estampas judiciales", ilustran tales momentos y que permiten constatar, en la práctica, la importancia que el ejercicio garantista de la función jurisdiccional tiene en el desarrollo de los derechos fundamentales y que, en muchos aspectos, influyó positivamente en la reforma y en la nueva legislación. En este sentido, la reforma inaugura una cuarta fase, caracterizada por las obligaciones de transparencia impuestas a los partidos políticos.

Primera fase (la justiciabilidad del derecho condicionada a su vinculación con el derecho de asociación, al derecho a votar y al derecho a ser votado)

A finales del año 2001 y principios del 2002, antes de que se publicara la actual Ley Federal de Transparencia, los ciudadanos, en su calidad de militantes de los partidos políticos, empezaron a acudir a las autoridades electorales para obtener información respecto a la manera en que se encontraban integrados los órganos directivos, a nivel estatal y nacional, de los partidos políticos a los que pertenecían. La respuesta de las autoridades electorales fue de rechazo, pues les indicaban a los peticionarios que tal información la debían solicitar al órgano de "enlace" que el partido político tenía con la autoridad y que ante dicho órgano debían acreditar su calidad de militantes del partido. Inconformes los ciudadanos acudieron al juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano. Los promovientes alegaban, en esencia, la violación a sus derechos político-electORALES de asociación y afiliación, vinculados con el derecho que como militantes de los partidos les reconocían los respectivos estatutos, de formar parte de los órganos directivos del partido y, por ende, de contar con la información relacionada con la integración de tales órganos y con los procedimientos a través de los cuales se eligieron a los miembros de los mismos.

Los promovientes aducían que tenían derecho a que la autoridad de manera directa les proporcionara la información solicitada, así como a que les entregara los documentos soporte de los procedimientos de elección de los integrantes de los órganos directivos, puesto que, de acuerdo con la ley, los partidos políticos debían entregar esa información a la autoridad al momento de solicitar el registro de los integrantes de esos órganos y, en su caso, de los cambios efectuados y dicha autoridad estaba constreñida a revisar la au-

³² Zagrebelsky, G., *El derecho dúctil, Ley, derechos, justicia*, Trotta, 3^a ed., Madrid, 1999, p. 13.

tenticidad de la documentación y la veracidad de los hechos contenidos en ella. La postura asumida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con base en la interpretación sistemática y funcional de distintos preceptos constitucionales, legales y de tratados internacionales, fue que como parte de su derecho fundamental de asociación política, en particular el de afiliación político-electoral, todo ciudadano tiene derecho a conocer la información contenida en los registros de los órganos directivos nacional y estatales de los correspondientes partidos políticos, así como la información o documentación que soporte dicho registro y se relacione con los procedimientos seguidos para la integración y renovación de tales órganos directivos.³³

Segunda fase (el reconocimiento del derecho a la información como un derecho de los ciudadanos, ya no sólo de los militantes)

Con la publicación y entrada en vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFT), los ciudadanos en general (ya no sólo los militantes) comenzaron a solicitar información a las autoridades electorales, relacionada, entre otros temas, con el financiamiento otorgado a los partidos políticos y con los ingresos mensuales de quienes integraban los comités ejecutivos nacionales de dichos

partidos. El órgano establecido por las autoridades para desahogar las solicitudes de transparencia y acceso a la información adoptó, de nueva cuenta, una postura de rechazo, pues como respuesta afirmaba que era materialmente imposible atender la solicitud formulada porque en los archivos de la institución no se encontraba la información solicitada.

Inconformes con tal proceder, los ciudadanos acudieron a la Sala Superior aduciendo una concurrencia a su derecho político de acceso a la información pública en materia electoral. La Sala realizó una interesante interpretación sistemática y funcional de diversos preceptos, tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para justificar la competencia para conocer y resolver ese tipo de cuestiones, al concluir en dichos juicios, que las resoluciones donde se negaba otorgar la información a los ciudadanos debían revocarse y, por ende, se ordenó a las autoridades proporcionar la información solicitada a los ciudadanos.³⁴

El aspecto de mayor relevancia en este caso es que se reconoce al derecho a la información como un nuevo supuesto de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano al impugnarse la resolución recaída en un recurso de revisión con motivo de la negativa de acceso a información pública en materia electoral.

Tercera fase (la clarificación de los alcances del Derecho a la Información en el conjunto del ordenamiento jurídico vigente)

I) Caso de San Luis Potosí. Un precedente interesante con decisión dividida: En el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SUP-JDC-1766/2006, resuelto el 25 de enero de 2007, si bien la Sala Superior consideró por unanimidad de votos que procedía confirmar la resolución impugnada por la que se estimó que el actor carecía de interés jurídico para impugnar el procedimiento interno de selección de dirigentes partidarios

³³ Sirven para ilustrar lo acontecido en esta etapa, las sentencias dictadas en los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano identificados con las claves SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001, SUP-JDC-128/2001; así como la tesis de jurisprudencia S3ELJ 58/2002, cuyo rubro dice: DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, consultable en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tomo: jurisprudencia, cit., pp. 84-86.

³⁴ Como ejemplo puede consultarse la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-216/2004, del que derivó la tesis relevante S3EL 038/2005 con el rubro: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE, consultable en el tomo: Tesis relevantes, de la *Compilación Oficial*, cit., pp. 485-487.

(dirigencia del PRI–San Luis Potosí), existió una votación dividida respecto al tema del derecho de acceso a la información. Por una parte, la mayoría de los magistrados consideró que conforme a los derechos de asociación e información, y a efecto de propiciar la transparencia en la vida interna del partido político, este último estaba obligado a proporcionar al enjuiciante diversa documentación que éste le había venido solicitando al partido, con independencia del fin o motivo para el cual deseara tales documentos. Por el contrario, la minoría estimó que esto último, es decir, la falta de entrega de la documentación solicitada, resultaba inoperante, toda vez que tales documentos los había solicitado el actor para impugnar el aludido procedimiento electivo interno, por lo que, según la minoría, si el actor carecía de interés jurídico para impugnar, y la documentación la había solicitado para tal fin, resultaba inoperante tal pretensión.

Lo anterior ilustra un aspecto relevante de la interpretación judicial y de la autonomía del derecho a la información, más allá de la finalidad para lo cual se requiera.³⁵

II) La indisponibilidad de las boletas electorales (SUP–JDC–10/2007 y SUP–JDC–88/2007 acumulados): Algunos de los asuntos más polémicos sobre el tema del derecho de acceso a la información tuvieron que ver con la solicitud presentada por diversos ciudadanos ante el Instituto Federal Electoral para que les permitieran tener acceso a las boletas electorales de la elección presidencial de 2006. En tales asuntos, los solicitantes —válidamente— se ubicaron desde la órbita de lo deseable al exigir el acceso físico y directo de los paquetes electorales. A la Sala Superior, por su parte, le tocó resolver el asunto desde la órbita de lo jurídico. Esto es, a partir del deber de juzgar en un plano estrictamente objetivo y riguroso. La sentencia que se comenta se basó en las siguientes consideraciones: a) La autonomía del derecho a la Información, que reconoce el artículo 6º de la Constitución General, hace absolutamente irrelevante la calidad de los sujetos solicitantes (en este caso dedicados al oficio periodístico);³⁶ b) Los agravios de los solicitantes se estimaron fundados en cuanto a que la autoridad responsable —autora de la resolución impugnada— resolvió denegarles la modalidad de acceso a la información requerida, pero no porque la negativa

de acceso a esa información entrañara una violación a la ley, sino porque los argumentos y fundamentos que empleó la responsable resultaron deficientes e insuficientes. Por tanto, la Sala Superior instruyó a resolver el caso mediante una interpretación armónica y complementaria de la ley electoral y la ley de transparencia y acceso a la información; c) Al respecto, el Tribunal hizo ver al Instituto Federal Electoral los fundamentos que conforme al ordenamiento constitucional vigente, incluidos las declaraciones y tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, obligan a ponderar la solicitud de los ciudadanos y a resolverla conforme al bloque de legalidad en su conjunto.

Sobre esa base se hicieron las siguientes precisiones: a) La autoridad responsable confundió la modalidad de acceso física y directo a las boletas electorales, esto es el continente (boletas electorales) con el contenido de las mismas asentado en las actas de la elección, las que son públicas y accesibles por ser una información pública de oficio; b) El acceso físico y directo a la información es una modalidad de acceso extraordinaria que depende de un conjunto de condiciones que lo permitan, como son no contravenir la legalidad, ser razonable y factible; c) La restricción que impide la modalidad del acceso físico y directo de las boletas electorales que se encuentran bajo un régimen de custodia en las bodegas de los 300 distritos electorales se funda en el segundo párrafo del artículo 42 de la LFT, que establece:

“El acceso se dará solamente en la forma que lo admite el documento de que se trate [...]”; d) En el artículo 14, fracción I, de la LFT, se prevé la existencia de una restricción especial para el acceso a información o a documentos, como en el caso concreto, que opera por disposición de ley. Esta restricción es aplicable y se le denomina “información confidencial gubernamental”.

³⁵ Para un comentario al caso, véase Bernal Moreno, Jorge Kristian, *Interés jurídico y derecho a la información*, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, núm. 2, TEPJF, México, 2008.

³⁶ El derecho a conocer la información pública no requiere de ningún requisito y lo puede hacer valer cualquier persona, por lo que tampoco se puede prejuzgar la finalidad que se persigue al obtener la información.

En este sentido, la institución que posee, guarda o custodia la información tiene impedido examinarla, ya que se encuentra sujeta a un régimen de resguardo. En razón de ello es una información restringida e inaccesible a cualquier interesado. De esta forma, la restricción que impide la modalidad del acceso físico y directo de las boletas electorales supone que, mientras existan, nunca serán públicamente accesibles en virtud del diseño legislativo del sistema electoral que dispone la inviolabilidad de los paquetes electorales y la destrucción de los mismos. Ello se desprende de la interpretación sistemática de la LFT, según la cual la información “confidencial–gubernamental” no es disponible, conforme a la última parte del primer párrafo del artículo 15 del citado ordenamiento.

Lo anterior es así toda vez que no todos los documentos públicos son accesibles para su consulta física y directa. Lo que no impide que la información que contienen tales documentos —de ser pública— se pueda conocer por otras vías. En el caso particular, las boletas electorales son documentación pública, empero es una documentación cuya naturaleza no admite la modalidad de acceso requerida, en tanto que los resultados electorales asentados en las actas de la elección y en las sentencias de la Sala Superior relativos al proceso electoral son una información que ha estado al alcance de todos los ciudadanos por lo que el proceso electoral se verificó a la luz del principio

de máxima publicidad, con lo cual se encuentra garantizado el acceso a la información requerida en una modalidad distinta de la solicitada.

Asimismo en la sentencia se consideró que conforme al artículo 7, párrafo segundo, de la LFT, en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, debe existir preponderancia a la accesibilidad, conforme al cual, la información que se debe difundir, debe hacerse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, lo cual se estima relevante, pues las boletas electorales, como documentos, sólo contienen información fragmentada, de modo que su consulta no es una vía que facilite el acceso a la información que en su conjunto generan. Incluso, muchos de los votos contienen expresiones de voluntad poco claras o ambiguas que en última instancia pueden ser valorados por el TEPJF en las diligencias o los recuentos que al efecto se ordenen. De ahí que las actas de escrutinio y cómputo sean el medio idóneo para conocer la información contenida en las boletas, pues son los documentos que compilan los datos dispersos de las mismas, razón por la cual al estar disponibles las actas que arrojó el proceso electoral de la elección presidencial, en los medios electrónicos de consulta pública, se concluye que la petición de información sobre el contenido de las boletas electorales está satisfecha.³⁷

³⁷ Derivadas de este asunto véanse las Tesis V/2007 y VI/2007, con los rubros: BOLETAS ELECTORALES. EN CUANTO A SU REGULACIÓN NO EXISTE ANTINOMIA ENTRE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y EL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO ESTÁ SUJETO A LA CALIDAD O ACTIVIDAD PROFESIONAL DEL SOLICITANTE. Consultables en la página de internet del Tribunal y en la *Gaceta Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Año 1, núm. 1, TEPJF, México, 2008, pp. 48-49 y 65-66, respectivamente. Una opinión crítica a la sentencia puede verse en: Ackerman, John, “Los límites de la transparencia: el caso de las boletas electorales”, en Ackerman, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, op. cit., pp. 219-239.

IV. Reforma electoral 2007 y el régimen de transparencia en el ámbito de los partidos políticos

Como se adelantó, la reforma electoral no sólo supone una “nueva generación” en materia de legislación electoral (lo que significa el establecimiento de nuevas bases para el sistema político-electoral en su conjunto, con nuevos o renovados mecanismos de control de constitucionalidad y legalidad, con mejores garantías de equidad en la competencia electoral y mayor certeza en los resultados), sino que, particularmente inaugura una nueva época en materia de transparencia y acceso a la información. Particularmente en el ámbito de los partidos políticos; lo anterior, no significa, en modo alguno, que con anterioridad no existieran obligaciones de transparencia y acceso a la información respecto de los partidos, por el contrario, la Sala Superior ya había desarrollado criterios de especial importancia, como aquellos que han sido precisados. De hecho, además de tales criterios, se han resuelto asuntos relacionados con los principios de certeza y transparencia en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular;³⁸ con la necesidad de transparentar el uso de instrumentos de opinión pública en los procesos de selección interna de candidatos;³⁹ la exigencia de una comunicación eficiente entre los partidos políticos y sus militantes y simpatizantes para garantizar los derechos de éstos.⁴⁰ En la materia que se analiza, particular relevancia reviste el criterio adoptado por la Sala Superior en la Tesis XII/2007, derivada del juicio SUP-JDC-1766/2006 antes comentado, cuyo texto es el siguiente:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN DIRECTAMENTE OBLIGADOS A RESPETARLO.—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6o., 8o., 9o., 35, 40 y 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 26, párrafo 1, incisos C y D, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende que los partidos políticos están obligados a respetar el derecho a la información de sus militantes, independientemente de que tengan o no interés jurídico directo en el asunto respecto del cual solicitan la información, en virtud de que, por un lado, el derecho a saber es un derecho autónomo en cuanto no requiere que el solicitante justifique la finalidad que persigue con la información. Por otra parte, la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, los hace copartícipes de la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz, y los obliga a velar por la observancia del principio de publicidad y la transparencia en

³⁸ Al respecto puede consultarse la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-779/2007.

³⁹ Por ejemplo, al resolver los juicios SUP-JDC-517/2007 a SUP-JDC-525/2007 acumulados.

⁴⁰ Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-533/2007.

su vida interna. En este sentido, si los partidos políticos tienen como uno de sus fines constitucionales promover la participación del pueblo en la vida democrática, este fin no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de sus actividades o de cierta información, como la relativa a los procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus dirigencias. Asimismo, si conforme con lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 1, incisos c) y d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los programas de acción de los partidos políticos nacionales determinan las medidas para formar ideológica y políticamente a sus afiliados y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales, ello difícilmente se conseguiría con afiliados o militantes que no estuvieran en aptitud de conocer aspectos básicos de la vida democrática de su propio partido político. En atención a lo anterior se encuentran obligados a respetar el derecho a la información.

Al respecto, la reforma vino a confirmar este criterio y a inaugurar una nueva época que podría denominarse de “implosión del derecho a la información” y que supone el establecimiento expreso de obligaciones a cargo de los sujetos obligados, particularmente de los partidos políticos, pero que repercuten también en la labor del Instituto Federal Electoral y del propio Tribunal. Éste último tiene a su cargo no sólo la responsabilidad de establecer criterios que desarrollen las disposiciones constitucionales y legales, sino también de mejorar e implementar mecanismos de transparencia al interior de su propia organización y respecto de sus propias tareas.

En este sentido, como resultado de la reciente reforma al COFIPE, la Sala Superior está llamada a establecer, a partir de lo ya señalado, cuáles son los nuevos contornos del derecho a la información en materia de partidos políticos nacionales. Sobre el particular, el nuevo código reconoce expresamente el derecho de toda persona para acceder a la información de los partidos políticos (artículo 41), con sujeción a los procedimientos previstos en dicho código y en el reglamento aplicable (el cual establece formatos, procedimientos

y plazos. Artículo 41, párrafo 3 y la obligación a cargo de los partidos políticos de cumplir con las obligaciones que se establecen en materia de transparencia y acceso a su información (artículo 38, numeral 1, inciso T). La forma de acceder a dicha información es a través del Instituto Federal Electoral (artículo 41, párrafo 2), salvo que no obre en su poder, caso en el cual se notificará al partido político para que la proporcione directamente (artículo 41, párrafo 4) y el incumplimiento de dichas obligaciones constituye una infracción que da lugar a la imposición de una sanción (artículo 39).

Para ese efecto, la información que los partidos políticos proporcionen al IFE y la que éste genere respecto de los mismos estará a disposición de los ciudadanos en la página electrónica del mismo instituto, siempre que sea considerada pública (artículo 42, párrafo 1). Además, los partidos políticos (artículos 41, párrafo 6; 42, párrafo 2, y 43) están obligados a publicar en su página electrónica la información actualizada relativa a: documentos básicos; facultades de sus órganos directivos; normativa; directorio; tabulador de remuneraciones; plataformas electorales y programas de gobierno; convenios de frente, coalición, fusión o participación ciudadana; convocatorias a elección de candidatos o dirigentes; montos de financiamiento durante los cinco últimos cinco años y hasta el más reciente, así como los descuentos por sanciones; informes anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto los ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; inventario; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno; las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios, una vez que causen estado; nombres de sus representantes ante los órganos del IFE; listado de fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico permanente del partido político; dictamen y resolución respecto de sus informes, entre otras.

Por otra parte, no es información pública la información relativa a: Procesos deliberativos de los órganos internos partidarios; Estrategias políticas y de campaña electoral; La contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, y La referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de su afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos.

Además, se considera confidencial la información que contenga datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos, salvo lo concerniente a los directorios y como reservada la información relativa a los juicios en curso en que el partido sea parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada.

Con el objeto de cumplir las disposiciones constitucionales y legales en la materia, el 12 de agosto de 2008 se publicó el Acuerdo del Consejo General por el que se reforma el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Tal instrumento modifica el régimen anterior para efecto de reglamentar y articular las diferentes normas constitucionales y legales derivadas de la reforma.

Al momento de escribir estas líneas diferentes partidos han impugnado algunas de las disposiciones reglamentarias, por lo que, respecto de estos puntos, como de otros que se irán precisando a partir de la práctica institucional, será el Tribunal Electoral el que garantice la constitucionalidad y legalidad del reglamento y determine la validez del mismo, al establecer sus alcances y precisar su contenido. Baste aquí mencionar que en el Reglamento, como lo señalan los considerandos del acuerdo mencionado, se retoman consideraciones y determinaciones desarrolladas por el propio tribunal.

Otro gran avance que se destaca en las consideraciones del acuerdo es la inclusión de diferentes obligaciones de transparencia para el propio Instituto, mismas que se publican en la página de internet del Instituto, entre las que destacan: el Calendario Integral del Proceso Electoral Federal y, en su caso, el Programa Integral del Proceso Electoral Federal; la integración, actas, acuerdos y resoluciones del Consejo y de los Consejos Locales y Distritales; la integración, actas o minutos, acuerdos y resoluciones de las Comisiones, permanentes y temporales; y del Órgano Garante; los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, así como los resultados de las auditorías y verificaciones que ordene la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, una vez concluido el procedimiento de fiscalización respectivo, el listado de organizaciones de ciudadanos que aspiren a obtener su registro como partido político, los resultados de la revisión de los informes de gastos que presenten los observadores electorales, el padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos que deberán contener al menos el nombre completo del afiliado o militante y su entidad federativa, y los límites a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas. Algunas de las cuestiones relevantes a resaltar de la reforma al reglamento son las siguientes:

1. La modificación de la denominación de la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información, para quedar como Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información, así como la determinación de su integración y sus atribuciones de vigilancia, misma que incluye a un Consejero Electoral, un Contralor

- General del Instituto, un ciudadano especialista en transparencia propuesto por el Consejero Presidente, los representantes de los partidos y consejeros del Poder Legislativo, y el Director Jurídico de dicho Instituto, los cuales tendrán dentro de sus funciones la resolución de los recursos de revisión y reconsideración (artículos 20, 21, 24, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 47 y 49).
2. Se modifica la integración del Comité de Información (artículo 17).
 3. Se fortalecen las atribuciones de la Unidad de Enlace (artículos 16, 31 y 33).
 4. Se incorpora la figura del “enlace de transparencia”, para favorecer la comunicación y los adecuados flujos de información, entre el solicitante, el instituto y los partidos (artículos 2, 8, 9, y 61).
 5. Se especifica que los principios de máxima publicidad, el de ámbito limitado de las excepciones, el de gratuidad y mínima formalidad y el de facilidad de acceso y exhaustividad en la búsqueda y entrega de la información, regirán la actuación del Instituto en el tema de transparencia y acceso a la información (artículo 4).⁴¹
 6. Otro gran avance fue la inclusión de diversas obligaciones de transparencia para el Instituto, que se publican en la página de internet del Instituto, entre las que destacan: a) El Calendario Integral del Proceso Electoral Federal y, en su caso, el Programa Integral del Proceso Electoral Federal;
 - b) La integración, actas, acuerdos y resoluciones del Consejo y de los Consejos Locales y Distritales; c) La integración, actas o minutos, acuerdos y resoluciones de las Comisiones, permanentes y temporales, y del Órgano Garante; d) Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, así como los resultados de las auditorías y verificaciones que ordene la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, una vez concluido el procedimiento de fiscalización respectivo; e) El Listado de organizaciones de ciudadanos que aspiren a obtener su registro como partido político; f) Los resultados de la revisión de los informes de gastos que presenten los observadores electorales; g) El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos que deberán contener al menos el nombre completo del afiliado o militante y su entidad federativa, y h) Los límites a las cuotas voluntarias y personales los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas (artículo 5).⁴²
 7. Se introdujeron criterios generales aplicables para clasificar información como reservada, tomando en consideración la naturaleza de la información electoral y de conformidad con las pautas establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (nuevas causales de información temporalmente reservada) (artículo 10, numeral 3).
 8. Por lo que hace a la información confidencial, el avance más relevante es la incorporación de la información que posee el Registro Federal de Electores (artículos 31, 33, 34 y 35).⁴³
 9. Se renuevan los mecanismos para el adecuado desahogo de las solicitudes de acceso a la información (artículos 22, 23, 24, 26, 30 y 38).
 10. Se enriquece el catálogo de obligaciones y responsabilidades que los servidores públicos deberán cumplir en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de transparencia (artículos 50 y 51).
 11. Con el fin de hacer más transparente el funcionamiento, manejo de recursos y organización de los partidos políticos, se incluyó un capítulo relativo a regular la transparencia y rendición de

⁴¹ Los citados principios se retoman a partir de lo señalado en las sentencias del Tribunal Electoral. En este sentido, el acuerdo de referencia señala, en su consideración número 13, lo siguiente: “Que, dentro del [...] apartado de “Disposiciones preliminares”, se hace una modificación sustancial al artículo 4, al establecer los principios conforme a los cuales se interpretará el Reglamento que se reforma, mismos que servirán, a su vez, como ejes rectores de la operación del Instituto en el tema de transparencia y acceso a la información. Los principios que establece el Reglamento, en consecuencia son, el de máxima publicidad, el de ámbito limitado de las excepciones, el de gratuidad y mínima formalidad y el de facilidad de acceso y exhaustividad en la búsqueda y entrega de la información. Tales principios se retoman a partir de lo señalado en la sentencias SUP-JDC-41/2004 y SUP-JDC-216/2004, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”

⁴² Para valorar el alcance de esta disposición deberá atenderse a la práctica jurisprudencial, toda vez que, al momento (9 de septiembre 2008) dicha disposición se encuentra impugnada ante el Tribunal Electoral.

⁴³ Disposiciones relacionadas con el acceso y protección de datos personales.

- cuentas de estas entidades de interés público (se incluyen quince obligaciones de transparencia a los partidos, directrices respecto al manejo de información en su poder, la gestión de solicitudes de información directamente ante dichos institutos políticos) (artículos 59 a 72).⁴⁴
12. Se incluyen temas como: a) las obligaciones de transparencia de los partidos políticos, de conformidad con lo que establece el Código; b) los mecanismos de difusión de la información a disposición del público; c) los criterios para la clasificación, desclasificación y conservación de la información; d) los tipos de información con que cuentan los partidos, a saber: pública, reservada y confidencial; e) la difusión de la información voluntaria; f) los mecanismos de acceso y protección a los datos personales; g) los mecanismos, procedimientos y plazos para atender las solicitudes de información; h) las obligaciones y responsabilidades a que se hacen acreedores los partidos ante una posible violación al derecho de acceso a la información, e i) las reglas que deben seguir para el manejo y conservación de la documentación y material archivístico que se encuentre en su poder.⁴⁵
13. Lo anterior implica la obligación de los partidos políticos de informar permanentemente a los ciudadanos, a fin de que puedan ejercer de mejor manera (más informada y efectiva) sus derechos político-electorales.⁴⁶
14. Se prevén mecanismos de protección a la información personal de que dispongan los partidos políticos.⁴⁷

A grandes rasgos, tales son las modificaciones al Reglamento sobre transparencia del IFE en general y respecto de los partidos políticos en particular. Aunque, se insiste, tales disposiciones, algunas de las cuales se encuentran bajo el estudio judicial deberán valorarse a partir de su puesta en práctica. Por el momento, es suficiente con conocer tales aspectos y confirmar que la reforma electoral, tanto la constitucional, como la legal y reglamentaria, suponen una nueva época en materia de transparencia y acceso a la información pública en la materia. Asimismo, conviene señalar que el Tribunal Electoral también está instrumentando medidas para hacer más eficiente normativa, orgánica y funcionalmente las tareas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información.⁴⁸

⁴⁴ Véase también los considerandos 41 a 43 y 54, 55 y 56 del Acuerdo de reforma.

⁴⁵ Véanse al respecto los considerandos 41 a 43 del Acuerdo de reforma.

⁴⁶ Véase el considerando 49 del Acuerdo de reforma.

⁴⁷ Véase el considerando 53. En el artículo 65 y 66 se establece como garantía de protección a la información personal de que dispongan los partidos políticos el que se considere información publicable aquella que específicamente autorice su titular, de modo que se entienda como no publicable toda aquella que no sea autorizada, y por ende confidencial, ello en función de lo dispuesto en el COFIPE. Otra medida de protección de esta información es la consistente en hacer del conocimiento del Comité y del Órgano Garante el listado actualizado de siste-

mas de datos personales con que cuente el partido, mismo que deberá publicarse en los portales de internet de los respectivos institutos políticos a fin de que la ciudadanía y los militantes tengan conocimiento de a qué información pueden acceder y a qué otra no, por tener carácter confidencial.

⁴⁸ El Tribunal cuenta con un Acuerdo General que establece los órganos, criterios y procedimientos para la transparencia y el acceso a la información pública; una Unidad de Enlace y la Comisión de Supervisión y Resolución del Tribunal. Se ha formado un Grupo de Trabajo para analizar y proponer la conveniencia de emitir un reglamento o avanzar mediante una revisión integral del acuerdo vigente, además de proponer los pasos a seguir en la emisión de los lineamientos para la operación del Sistema Institucional de Archivos y de Datos Personales.

V. Comentario final: perspectiva judicial de la reforma

Como lo recuerdan Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, “la transparencia y el acceso a la información constituyen una condición consustancial del ejercicio democrático del poder, que acompaña el entero procedimiento decisorio democrático (desde la competición electoral por el voto ciudadano, hasta el proceso de toma de decisiones en las instancias gubernamentales y la consecuente rendición de cuentas de cara a la ciudadanía)”.⁴⁹ La reforma electoral de 2007–2008 abre un nuevo periodo de desarrollo en la consolidación del régimen democrático de nuestro país, al tiempo que nos presenta nuevos retos.

La transparencia y publicidad como mecanismo de control racional de los actos de autoridades públicas y otros entes obligados no es una condición que se alcance y se obtenga de una vez y para siempre. Son fenómenos complejos que requieren de la participación conjunta y decidida de la colectividad de individuos que componen la sociedad. Ese es el reto que plantea la “sociedad abierta”, como aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales sobre su propio destino.⁵⁰

Como lo advierte el ministro José Ramón Cossío, se requiere no sólo de instrumentos de transparencia formal, es preciso avanzar hacia la consolidación de una cultura más democrática, plural, abierta, que permita alcanzar la “transparencia material”, como aquella que involucra no sólo a las instituciones sino también a los individuos que las conforman y a la sociedad en general, una que opere no sólo a partir de normas jurídicas sino también de convicciones democráticas.⁵¹

La transparencia y la rendición de cuentas han de generar en la ciudadanía no sólo razones para actuar, sino convicciones que permitan dejar de lado o evitar el anquilosamiento burocrático que caracteriza muchas de las instituciones públicas. El avance y el retroceso sólo pueden advertirse con el paso del tiempo y, con ello, vuelvo a mis reflexiones iniciales. El paso del tiempo es la constante infranqueable en la que se escribe la historia de las naciones, los pueblos y las personas. Las reformas jurídicas buscan resolver problemas pasados y presentes, y proponer mejores soluciones a los que habrán de venir.

La reciente reforma constitucional y legal en materia electoral construye nuevos andamiajes en materia de transparencia y acceso a la información. Todos los actores (instituciones, partidos, agrupaciones, medios de comunicación, ciudadanos, etc.) se encuentran convocados a hacer realidad los postulados del Estado constitucional, pero son las instituciones las primeras obligadas, las primeras responsables de que se cumplan sus disposiciones; particular relevancia, insisto, juega la justicia constitucional como garante de los derechos fundamentales y del régimen democrático. De ahí que se afirme que son

⁴⁹ Córdova Vianello, L. y Murayama Rendón, C., “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox” en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, 2^a ed., UNAM-IFAI, México, 2007, pp. 263-264.

⁵⁰ Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, trad. Eduardo Loedel, Plata-De Agostini, T. II, España, 1992, p. 171.

⁵¹ Cossío, J. R., “Transparencia y estado de Derecho”, *op. cit.*, pp. 114-116.

esos derechos la esencia, el *sustratum*, de la justicia constitucional y la dignidad humana la premisa antropológica fundamental del Estado constitucional.⁵²

La ponderación es también una herramienta esencial para resolver posibles choques entre derechos fundamentales; el derecho de acceso a la información en ocasiones colisiona con otros derechos, por ejemplo, con el derecho a la privacidad, tratándose de la protección de datos personales. Aquí también el Tribunal Electoral tendrá que velar por el adecuado balance entre derechos.⁵³ Asimismo, existen otras fronteras del derecho a la información que habrán de irse definiendo. Un ejemplo de ello es el contenido y alcance del secreto profesional de los periodistas como elemento esencial de su libertad de expresión e información, elemento que facilita, además, la labor de control social ejercida a partir de la actividad periodística, que contribuye a la formación de opinión pública crítica y responsable y, con ello también, a la transparencia del proceso electoral y de las actividades relacionadas con éste.⁵⁴

La reforma electoral es un avance, pero no es un final, es necesario avanzar aún más en la construcción del derecho a la información y a la transparencia al interior de las instituciones y de los partidos, pues son ellos un factor determinante y necesario para el acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular.

Termino esta reflexión reiterando que la fuerza de la democracia (en tanto se conciba, en términos de Norberto Bobbio, como el régimen del poder público y visible)⁵⁵ radica, entre otras cosas, en la publicidad y transparencia de sus normas y acciones, y, por tanto, no admite espacios de opacidad permanentes. Ese es el rumbo que orienta la reforma electoral en materia de transparencia y ese el destino al que nos convoca.

⁵² Häberle, Peter, *El Estado Constitucional*, op. cit., p. 169 y ss.

⁵³ Véase al respecto las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-414/2008 y SUP-RAP-28/2008, en donde se resolvió a favor del derecho a la información.

⁵⁴ Véase al respecto la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-141/2008, en el cual se sostuvo, en lo que interesa, que el valor protegido con el secreto profesional es la libertad de información (entendida en el sentido pleno, como el derecho a comunicar y recibir información), pues se parte de la base de la importancia que tiene en la sociedad democrática el principio de publicidad sobre todo lo que es de interés público. Además, se sostuvo que el objeto del secreto profesional lo constituyen las fuentes informativas. El secreto comprende la identidad del sujeto que proporciona la información, así como los elementos subjetivos y materiales utilizados para lograr la localización de la fuente.

⁵⁵ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, op. cit., pp. 94 y ss.