

Transparencia y partidos políticos
Un estudio comparado
(Ponencia XXIII Congreso SOMEE, Nuevo Vallarta, Nayarit)

Javier Santiago Castillo.
Profesor investigador UAM-Iztapalapa

I. Introducción.

En las últimas décadas, se ha generado en el mundo una fuerte tendencia a la fiscalización social y política provocada, por una parte, por la consolidación de la democracia como alternativa única de forma de gobierno civilizada. Por otro lado la revolución en los medios de comunicación ha impulsado, por el desarrollo tecnológico una creciente cultura de la información en la ciudadanía.

La transparencia en la función pública y la correspondiente promoción de un control y escrutinio social permanente, ha sido desde hace ya varias décadas un importante factor en los países con democracias consolidadas, lo cual ha llevado a acciones y consecuencias que contribuyen a inhibir y sancionar la comisión de irregularidades en las funciones del Estado. Lo anterior supone hacer visible el funcionamiento de las instituciones públicas.

Lo anterior implica que los ciudadanos reconozcan y ejerzan sus derechos frente a los gobernantes, pues la disposición de la información no debe ser vista sólo como una concesión del Estado, sino como un derecho de la ciudadanía que es exigible en toda sociedad que se precie en llamarse democrática.

La evolución de la transparencia en el mundo había puesto fundamentalmente el acento, a lo largo del tiempo, en el ejercicio de la actividad gubernamental. Tal situación se derivó de la necesidad de vigilar el cumplimiento de la buena administración gubernamental, derivado por un lado de las limitaciones propias del diseño de la división de poderes y, por otro del reclamo ciudadano de su mayor empoderamiento concebido como un ingrediente indispensable de ampliación del horizonte de la democracia moderna.

Como parte de esa ampliación de los espacios de la democracia, la atención pública se extendió sobre las instituciones fundamentales para la integración de

los poderes del estado: los partidos políticos. Las acciones corruptas de estas instituciones en la búsqueda del sufragio encendieron la alarma social sobre el manejo financiero de estas instituciones, aunque fuera con recursos privados. Esto sucedió mucho tiempo antes de que recibieran el financiamiento público. Al ampliarse en el mundo el otorgamiento de recursos públicos para el sostenimiento de los partidos, también se fueron convirtiendo en un foco de mayor atención pública.

El comparar la regulación jurídica en materia de la transparencia de los partidos políticos existente en Estados Unidos y México nos llevará a encontrar similitudes y diferencias que nos lleven a reflexionar como mejorar nuestra normatividad en la materia. Para realizar el estudio comparado nos hemos enfocado a las siguientes variables: 1. Autoridad responsable de la transparencia financiera; 2. Informes que deben ser entregados por los partidos políticos a las autoridades fiscalizadoras; 3. La publicidad de los informes; 4. Fiscalización y Litigio y 5. Los partidos como sujetos obligados a proporcionar información. Estos aspectos son básicos para comprender las características de cada sistema normativo en materia de transparencia y partidos políticos.

II. Panorama general del acceso a la Información Pública.

El derecho de acceso a la información pública en el **derecho constitucional** empieza a tener un amplio desarrollo y lo encontramos cada vez más, contemplado en textos constitucionales en el mundo, principalmente en los países europeos y en diversas normas fundamentales de América. Sin embargo, se vio relegado en las **Constituciones** de los países de Europa del Este, así como en los países asiáticos hasta prácticamente la década de los ochenta del siglo pasado.¹

¹ Con la desintegración del bloque de países comunistas en Europa del Este a finales de los ochenta del siglo pasado, el acceso a la información en poder del Estado y la protección de datos personales empezó a ser cuestión importante a consagrar en las nuevas constituciones. Países como Albania, Bielorrusia, Chechenia, Kazakhashán, Lituania, República Checa, Polonia, Rumania, Rusia, Turkmenistán, Uzbekistán, Serbia, Azerbaiyán, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, entre otros, establecieron en sus constituciones alguna disposición sobre acceso a la información o el derecho de *habeas data*. Véase: Villanueva, Ernesto. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2002. págs. 24-25 y 35-36.

Actualmente, el autoritarismo constitucional que se muestra en la supresión de la libertad de expresión e información, así como del libre acceso a la información pública, ha quedado relegado a principios de este siglo a sólo el 4 por ciento de los países del mundo. De 193 países, 37 (19%) han establecido en sus textos constitucionales el derecho fundamental de acceso a la información pública.²

El **derecho constitucional europeo**, encuentra un primer registro para consagrar el derecho de información, en el artículo 11 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (Francia 1789), la cual estableció que “La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres”. Existe aquí implícita la conciencia de que para opinar e intercambiar formas de pensamiento se debe estar informado sobre los asuntos públicos.³

Sin embargo, en estricto sentido, la constitucionalización del derecho de libre acceso a la información pública, surgirá hasta el siglo XX en Europa, en las leyes fundamentales de Grecia en 1975 (Art. 10), Portugal en 1976 (Art. 268) y España en 1978 (Art. 105).⁴

Es destacable que países del otrora bloque comunista como Rusia, hayan incluido este derecho en sus textos fundamentales. Su Constitución adoptada el 12 de diciembre de 1993, señala que los órganos del poder estatal y los órganos del autogobierno local y sus funcionarios están obligados a garantizar a todos la posibilidad de acceder a los documentos y materiales que afecten directamente sus derechos y libertades (Art. 24).⁵

En América Latina, este derecho es novedoso y poco a poco va tomando impulso en cuanto a su promoción constitucional. La *Convención Americana de los Derechos Humanos* (Pacto de San José de Costa Rica), suscrita por varios países latinoamericanos el 22 de noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, estableció en el artículo 13 la libertad de pensamiento y expresión, misma que comprende

² Villanueva, Ernesto. Pp. 35-36.

³ Véase: Sabsay, Daniel Alberto y Pedro Tarak.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Argentina.

1997

⁴ pp. 9.

⁵ Véase página web: _____

que “Toda persona tiene el derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...”, lo cual significa un verdadero avance en términos de normas generales.

Además, constituciones como la de Brasil (Art. 5) y Perú (Art. 5), establecen que toda persona tiene derecho a recibir de los órganos públicos información en el plazo y con el costo que suponga su obtención. En los textos de Panamá (Art. 41), Costa Rica (Art. 27) y Uruguay (Art. 30), por poner algunos otros ejemplos, se establece el derecho de petición, con el cual los ciudadanos y periodistas pueden solicitar información pública.⁶

En este continente, tenemos que 10 son los países que cuentan con disposición expresa en ese sentido en su ley fundamental, sin embargo, la reglamentación de este derecho es aún una asignatura pendiente en la mayoría de los países latinoamericanos.⁷

Debe reconocerse que aún cuando se ha iniciado el debate en Latinoamérica sobre la necesidad de incluir desde las Constituciones el derecho de los ciudadanos a obtener la información pública en poder del Estado que sea de su interés, esta tendencia se va configurando de una manera lenta.

La reglamentación de este derecho es necesaria con el fin de hacerlo un ejercicio real y útil para la sociedad democrática. En este sentido, existen en el mundo un número considerable de leyes específicas aprobadas que pueden darnos una idea de las distintas concepciones y características particulares en cuanto al acceso a la información pública.

Las legislaciones en materia de acceso a la información han ido evolucionando hasta llegar a construir en algunos casos, sistemas complejos en el que se debe pasar por una serie de procedimientos también complicados antes de lograr la obtención final de la información; pero también se ha evolucionado hacia aquellos sistemas sencillos en los que las solicitudes se hacen de manera directa y que exigen una respuesta oportuna de la autoridad para el ciudadano.

⁶ Méndez, Luis M. y Pablo Palazzi. Un caso de derecho de acceso a la información pública.

⁷ Villanueva, señala que los países latinoamericanos que han incluido en sus constituciones este derecho (aunque de manera muy general) son: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Paraguay, Perú y Venezuela. Pp. 25.

En ese sentido, una de las mayores tradiciones en materia de acceso a la información pública, la encontramos en Europa en los países nórdicos, que aún cuando éste derecho no se privilegió en el aspecto constitucional, se establecieron leyes reglamentarias que hacían mención al acceso a la información pública.

En 1766 en Suecia, la primera ley referente a la libertad de prensa en el mundo, la *Real Ordenanza sobre libertad de prensa*, contemplaba ya el acceso a la documentación pública. Si bien esta legislación en algún momento fue abolida, el principio de accesibilidad a la documentación pública fue recuperado con rango constitucional en las leyes de 1812 y posteriormente en la de 1974, destacando que todo ciudadano puede solicitar información pública sin necesidad de demostrar que detenta el interés legítimo.⁸

Un elemento importante que integra hoy la legislación sueca, es el relativo a no suprimir la posibilidad de adentrarse más a la información en caso de que el ciudadano desee continuar investigando, es decir, no lo limita a obtener sólo la información que en principio solicitó.⁹

En Francia a partir de la década de los setenta del siglo pasado, se establece un complejo sistema que está limitado al acceso de documentos administrativos, así como al acceso libre a los documentos finalizados y no a documentos en estado de elaboración. Además, contempló para el buen cumplimiento de las leyes sobre el acceso a la información pública, la Comisión de Acceso a la Documentación Administrativa.¹⁰

La Constitución española de 1978 fue de las primeras en el mundo que estableció de manera expresa, el derecho a la accesibilidad a los documentos públicos (Art. 105), generándose la necesidad en este país de reglamentar este precepto, sin embargo esto sucedió hasta 1992 en que se establecieron en la Ley de Procedimientos Administrativos (Ley 30/1992), las reglas para acceso a archivos y registros gubernamentales. Cabe destacar que esta normatividad, además de establecer las condiciones para acceder a la información que obre en

⁸ Véase: Cecchini de Dallo, Ana María.

Ponencia presentada en XXI Jornadas de Archiveros de la Provincia de Santa Fe, Argentina. 1999.

⁹ Véase: Cecchini de Dallo.

¹⁰

las Administraciones Públicas, estableciendo plazos y reservas, permite que ciertos ámbitos de la administración pública se rijan por disposiciones específicas en cuanto al acceso a sus archivos o documentación, entre los cuales se encuentran los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.¹¹

La legislación española en materia de libertad de información es también un sistema complementario, ya que no sólo se contempla la existencia de la Ley de Procedimientos, sino que ésta se complementa con la Ley Orgánica sobre la Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de carácter personal (Ley 5/1992 LORTAD). Desde el artículo 18 de la Constitución española se prevé la protección de la intimidad, evitando de esa manera que la privacidad de las personas pueda ser menoscabada por la utilización de las tecnologías informáticas o cualquier otra afectación que resultara del tratamiento de la información personal. Vale la pena precisar que en el caso de España está consolidado normativamente el tema de datos personales y privacidad, no así el tema de transparencia, pues no tiene una ley específica en la materia.

No obstante que Suecia fue pionero en incluir este derecho en su legislación, en sentido estricto, fue en los Estados Unidos en 1966, que se dictó la primera ley sobre este tema, la Ley de Libertad de Información (*Freedom of Information Act*), cuyo contenido sigue contemplando que toda agencia gubernamental debe responder a cualquier solicitud específica de información, así como contar de manera indistinta, con un índice de la información de alcance público, obligando a las instituciones desplegar toda una serie de mecanismos para facilitar a los ciudadanos el acceso a la información, como la utilización de la red mundial Internet, cuyo uso ha demostrado su eficacia para disponer de casi cualquier información mediante un procedimiento sencillo.¹²

En Canadá existe legislación a nivel federal, provincial y municipal relativa al acceso a la información, es decir, se contemplan todos los niveles de gobierno en congruencia con su estructura federal. Es destacable que para el ejercicio efectivo de este derecho, la *Access to Information Act*, aprobada en la década de los

¹¹ Esta disposición está establecida en el artículo 37, numeral 6. inciso c), de la también denominada Ley 30/1992.

¹² Cfr.

setenta, establece la existencia de una Comisión de Información, ante la cual se podrán presentar inconformidades derivadas de la aplicación de la ley.

Destaca que la legislación canadiense, establece que la solicitud de acceso a un expediente público, deberá hacerse por escrito directamente en la institución de gobierno que tiene el control de dicho expediente, sin embargo, señala que se debe detallar suficientemente la información requerida para que los empleados públicos lo identifique fácilmente, es decir, es una ley que privilegia facilitar el procedimiento a las agencias gubernamentales, haciéndolo más complicado para el ciudadano.

Paradójicamente, la legislación de este país, prevé la existencia de formatos de solicitud alternativos que permiten que una persona con inhabilidad sensorial lea o escuche ese expediente, lo que significa un avance en la facilitación e inclusión en el ejercicio de este derecho a personas con discapacidad.

En América Latina, existen leyes poco complejas y que todavía son muy generales. No sólo se notan resistencias en cuanto a su inclusión constitucional – lo cual daría la pauta para que este derecho sea reglamentado mediante leyes o reglamentos para su pleno y eficaz ejercicio- sino que se ve cierta preferencia por la reserva excesiva.

Por ejemplo, la legislación colombiana (Ley 594 de 2000), establece la creación de un Sistema Nacional de Archivos de Colombia (Título II), el cual posibilita la homogenización y normalización de los procesos archivísticos y el acceso de los ciudadanos a la información y a los documentos. El derecho de acceso a los documentos públicos está considerado para todas las personas (Título VI, Art. 27), estableciendo también restricciones y un plazo de reserva de 30 años a partir de su expedición, lo que resulta un plazo muy amplio.¹³

En el caso de Perú, el Dictamen de *Ley que Regula el Acceso a la Información Pública*, de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones del Congreso, establece que toda persona tiene el derecho de solicitar y recibir información de cualquier entidad de la administración pública. No comprende la creación de una entidad que garantice la vigilancia sobre la aplicación de esta ley, sólo establece

¹³ Cfr. Ley 594 de 2000 y Cecchini de Dallo.

que en caso de que la información sea denegada, el solicitante deberá agotar la vía administrativa interponiendo un recurso de apelación y como último recurso podrá iniciar un proceso contencioso administrativo.

Cabe destacar que en estricto sentido, no establece la gratuidad por la obtención de la información, sino que en su artículo 14 señala que el costo será el que implique la búsqueda de la documentación requerida y el examen que deba realizarse a fin de decidir si la misma puede ser brindada, o en su caso, los costos de reproducción.¹⁴ Lo anterior, puede significar para el solicitante un proceso muy costoso, factor que se constituye en inhibidor para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Hasta aquí hemos analizado la normatividad de diversos países, de manera más o menos representativa, lo cual nos permite visualizar el estado en que se encuentra el derecho al libre acceso a la información pública en el mundo, el cual ha demostrado que sin instituciones democráticas y una cultura de la transparencia fundada en una ciudadanía participativa, se puede quedar sólo en el papel.

III. La transparencia en Estados Unidos y México.

Es necesario destacar que en Estados Unidos el acceso a la información pública se estableció primero en el ámbito local, como por ejemplo Wisconsin que en 1849 contaba ya con una ley de archivos abiertos.

La ley estadounidense previó restringir cierta información para proteger los intereses legítimos del Estado o de los particulares, por lo que no resulta posible acceder a información sobre seguridad nacional, secretos comerciales, archivos policiales, información personal o documentos previos a una decisión de carácter administrativo, entre otros, sin embargo ha ido reduciendo las restricciones.

Actualmente el debate versa sobre la conveniencia de que la política de amplia apertura, tenga un límite por la seguridad del propio Estado, dinámica que se desató después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. No obstante, la

14

tendencia aperturista ya había tenido un primer viraje a partir de la reforma de la ley de libertad de información en 1986, que introdujo más excepciones, como la información relativa a la CIA.¹⁵

La ley estadounidense plantea un plazo de reserva de 20 años, lo cual es un plazo considerado en principio moderado si vemos las demás leyes internacionales, sin embargo, existen legislaciones recientes como la de México que establece un plazo máximo de 12 años para que la información permanezca con tal carácter.¹⁶

Cabe destacar que el sistema norteamericano no funciona sólo con la existencia de una sola ley, sino que es un sistema que está diseñado para complementarse con otros aspectos que aseguran el ejercicio de este derecho. De esa manera, en un capítulo de la Ley Federal de Procedimiento del derecho norteamericano, está comprendida la ley de libertad de información, que a la vez está relacionada con la ley de defensa de la privacidad y la ley del gobierno que establece que en los organismos de carácter colegiado, las sesiones son abiertas al público.¹⁷

En México la mayoría de los actores han coincidido en que hemos avanzado en consolidar las reglas del juego democrático con el cual se instituye un gobierno legítimo, sin embargo, debemos tener clara conciencia de que la democracia no se reduce al momento en que el ciudadano decide acudir a las urnas con la certeza de que su voto será contado de manera adecuada; sino que la democracia es una aspiración que se dirige hacia la construcción de un ciudadano activo y es precisamente mediante el acceso a la información pública, como se puede dotar al individuo de la posibilidad material para participar de manera activa, en los asuntos de la República.¹⁸

Se debe consolidar la institucionalidad en un aspecto que nos permitirá preservar y desarrollar nuestra todavía joven democracia: el acceso ciudadano a

¹⁵ Véase: Servin, Alejandro José.

Ponencia presentada en XXI Jornadas de Archiveros de la Provincia de Santa Fe, Argentina. 1999.

¹⁶ Véase:

(2002).

¹⁷ Servin, Alejandro José.

¹⁸ Cfr. Ferreiro, Alejandro.

Ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción celebrada en Durban, Sudáfrica, Octubre de 1999.

la información pública, derecho establecido en nuestra ley fundamental desde 1977, en su artículo 6° que señalaba que “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”, el cual fue reglamentado después de veinticinco años a nivel federal.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada el 30 de abril de 2002 y que entró vigor desde 12 de junio del mismo año, hace posible la aplicación de mecanismos y procedimientos para que toda persona pueda tener acceso a la información pública en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal; sin embargo, esta ley está diseñada preponderantemente para lograr el acceso a la información en la Administración Pública Federal.

En esta etapa, esta ley se reformó en el año 2004 y 2006. En el primer caso, se derogó la fracción I, del artículo 22, la cual se refería al caso en que no era obligatorio el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales “...necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización;”¹⁹

En el segundo caso la reforma fue importante porque se incluyó en la interpretación de la ley y el reglamento respectivo “favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.”

Por otra parte el derecho de acceso a la información pública ya no se interpretará, solamente conforme a la Constitución; sino que se agregaron como referencia obligada: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.²⁰

¹⁹ DOF, 11 de junio de 2002, en:

http://www.cimat.mx/archivos/PortaldeTransparencia/ley_transparencia.pdf

²⁰ DOF, 6 JUNIO 2006, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

El 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo sexto constitucional, para establecer expresamente las bases y principios en los que se sustenta el derechos de acceso a la información pública y la transparencia por parte de los órganos del Estado, en sus tres niveles de gobierno. De los diversos aspectos incluidos en la reforma sobresale, precisamente este último aspecto porque por primera vez se incluye en la Constitución con toda nitidez que “Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases...”, las cuales quedaron establecidas en la propia Constitución. Además se estableció que “...Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública” ²¹ y se definieron los criterios para considerar cuando la información en poder del Estado es reservada y confidencial. Otro aspecto importante es que los sujetos obligados son responsables de conservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar en la red informática, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.²² Como sujetos obligados no se incluyeron a los partidos políticos.

Por otra parte, los Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas y se sumaron el Gobernador del Estado de Veracruz, Fidel Herrera, y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas presentaron una propuesta conocida como “la Iniciativa de Chihuahua”, que se hizo pública el 10 de noviembre de 2006 en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local. “En esa propuesta, los cinco mandatarios expresaron que “La información en posesión de todos los órganos del estado y de los partidos políticos es

²¹ **Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos**, IFAI, México, junio 2007, en: <http://www.amocvies.org.mx/avisos/2009/Reforma%206%20constitucional%20Docto%20IFAI.pdf>

²² Una buena reflexión sobre esta reforma se encuentra en: **Carbonell, Miguel Bustillos Roñequí, Jorge (coordinadores) Hacia Una Democracia De Contenidos: La Reforma Constitucional En Materia De Transparencia**, en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2521>

pública.”²³ En la discusión de la reforma al artículo sexto constitucional realizada en 2007, el Congreso de la Unión hizo mutis sobre esa propuesta.

Esta reforma se vio complementada con la reforma constitucional que otorgó el derecho de réplica en noviembre del mismo año de 2007²⁴ y la de junio de 2009 que estableció el derecho de toda persona “...a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.”²⁵

Esta etapa culmina con las reformas a la Ley de transparencia y a la expedición de la Ley de Protección de los Datos Personales en Posesión de Particulares realizadas en 2010.²⁶ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se reformó para hacerla coherente con la recién aprobada la Ley de Protección de los Datos Personales en Posesión de Particulares. Se preciso el concepto de datos personales al considerar que son “Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable...” por otro lado se complementaron las atribuciones del IFAI, al incluirse su responsabilidad de “proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”²⁷

IV. Transparencia y partidos

Es evidente que en el mundo el proceso de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de quienes ejercen el poder ha sido largo y todavía requiere de un largo trecho por recorrer. Existe un desarrollo desigual en las

²³ **Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos**, IFAI, México, junio 2007 pp. 15 y 17

²⁴ DOF, 13 de noviembre de 2007, en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

²⁵ DOF, 1 de junio de 2009, en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_187_01jun09.pdf

²⁶ Ambas publicadas en el DOF, 5 de julio de 2010, en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

²⁷ DOF, 5 de julio 2010, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>

distintas regiones del orbe. La parte más extendida, dónde los ciudadanos tienen derecho a conocer, acceder y que les rindan cuentas quienes gobiernan es el llamado mundo occidental. La mayoría de la democracia no se puede comprender sin esos derechos de los habitantes de un país.

En los hechos, la democracia es un cuerpo de doctrina, cuyas particularidades resultan de la evolución histórica de las relaciones políticas en los diversos espacios nacionales en que se concreta. No obstante, la idea de la democracia

El decurso del siglo XX es lo que fue otorgándole mayor protagonismo a los partidos políticos en la construcción de los poderes estatales. En consecuencia en los albores del siglo XXI, ya consolidada, en la realidad o como modelo a seguir, la democracia de partidos, “el financiamiento de la política constituye tal vez, la demanda central en las democracias modernas... saber cuanto reciben y quien financia a los partidos, porqué lo hacen y a que intereses se deben, constituye un elemento de información clave para conformar la decisión pública y definir el voto”²⁹

Diversos organismos internacionales han buscado establecer requerimientos básicos para limitar las desviaciones ilegales de los mecanismos del financiamiento a los partidos. Además en los países en donde existe el financiamiento público a estas instituciones, la sensibilidad social ante el monto de los recursos que le son asignados y las conductas violatorias de la ética o francamente ilegales de los partidos, causan una mayor irritación ciudadana.

Así por ejemplo “Transparency International ha instado a que se adopten e implementen regulaciones sobre financiamiento político en todo el mundo. Las principales regulaciones sobre financiamiento político buscan: Reducir la demanda de fondos y limitar la ventaja comparativa de partidos ricos mediante la provisión de fondos públicos a los partidos; Acotar la influencia corruptora del dinero mediante topes a las donaciones individuales o donaciones de empresas, de instituciones extranjeras o de sindicatos; Incrementar la transparencia del financiamiento político para que los partidos políticos tengan que rendir cuentas al electorado.”³⁰

Al intentar realizar un trabajo comparativo de la transparencia en los partidos entre Estados Unidos y México, nos encontramos ante una verdad evidente, las tradiciones políticas, democráticas, jurídicas y de transparencia de Estados Unidos y México han construido su propio camino a lo largo de la historia. Lo cual ha hecho que la relevancia de los partidos políticos como instituciones necesarias

²⁹ Giovanni Sartori, **Videopolítica (medios, información y democracia de sondeo)**. ITESM-FCE., p. 53, México, 2003. Citado por, Pechard, Jaqueline, Transparencia y Partidos Políticos, IFAI, México, 2005, p.7.

³⁰ Transparency International, N° 2/2005 IMPLEMENTACION DE REGULACIONES SOBRE FINANCIAMIENTO POLITICO, en: <http://www.transparency.org/whatwedo/publications/doc/wp/P20>

para la transmisión del poder sea distinta en cada país. Pero, a su vez la prevalencia de la democracia, en sus múltiples expresiones, como forma de gobierno en el mundo contemporáneo, hoy no se puede concebir al margen de la transparencia en la información pública y la rendición de cuentas. Los partidos políticos no pueden ser la excepción, aunque este fenómeno se presenta con rasgos disímboles y comunes.

En el caso de Estados Unidos la primera ley aprobada por el Congreso para regular las elecciones federales, llamada Help America Vote Act (HAVA)³¹, es de 2002. Después de 200 años de la aprobación de la Constitución, lo cual hizo a Estados Unidos el país con mayor descentralización en la administración de elecciones. Según Pastor³², antes de la aprobación de HAVA, el financiamiento de las elecciones se proporcionaba principalmente a nivel local; sin embargo, con el cambio en el marco legal el gobierno federal transfirió cerca de 3 billones de dólares a los estados de 2003 a 2005 a través del Comité de Acción Electoral (EAC), dinero que es auditado por el Congreso.

En cambio en México desde que se otorga el financiamiento público directo, este se asigna a nivel federal y estatal. Cuando todavía existía un régimen político autoritario. A partir de la reforma electoral de 1996 el incremento del financiamiento fue sustantivo.

Por otro lado, la transparencia de la función pública implica también un cambio de actitud en los ciudadanos, que debe ser promovido desde las instituciones, pues en nuestro país estamos lejos de una transformación en la cultura política participativa que requiere la transparencia, señal de ello son los datos surgidos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política (ENCUP 2001), realizada por la Secretaría de Gobernación, en la que a la pregunta “¿cree usted que también le toca hacer algo respecto a los problemas que trata de resolver el gobierno?”, el 44.7% contestó “no”, mientras que sólo el 10% contestó que debía existir

³¹ http://www.fec.gov/hava/law_ext.txt

³² Pastor, Robert A. CASE STUDY: USA. **The US Administration of Elections: Decentralized to the Point of Being Dysfunctional**, en:
http://static0.idea.int/publications/emd/upload/EMD_CS_USA.pdf

corresponsabilidad.³³ En la ENCUP 2003³⁴, en las conclusiones relevantes se asienta que siete de cada 10 respondió que a la gente le toca hacer algo en los problemas que trata de resolver el gobierno. Lo cual significa que de 2001 a 2003 el porcentaje disminuyó al 30%. La pregunta concerniente a la responsabilidad ya no apareció en esa encuesta, ni en la de 2005 y 2008.³⁵

En el informe de la ENCUP 2008, las respuestas a algunas de las preguntas nos proporcionan una aproximación a la percepción que tienen los mexicanos de los partidos políticos. A la pregunta de ¿Qué si Los que creen que México vive en una democracia? Respondieron afirmativamente, en 2001 el 50%; en 2003 el 37%; en 2005 el 31% y en 2008 el 48%. Al nivel de confianza que tienen a los partidos políticos (2008) expresaron que mucha el 4%; algo el 19%; poca el 36%; nada el 36% y no sabe 5%. A la pregunta ¿Qué tanto poder tienen los partidos para cambiar las cosas en México? Contestaron mucho 35%; algo 30%; poco 21%; nada 8%; no sabe 6%. Por último a la pregunta ¿Qué tan necesarios son los partidos para que el gobierno funcione? Dijeron que mucho 26%; algo 35%; poco 22%; nada 9%; no sabe 8%.

De esta información podemos deducir que desde la percepción ciudadana nuestra democracia es frágil y que a pesar de la poca confianza que generan los partidos, un porcentaje importante considera que tienen influencia para cambiar la situación y de que el gobierno funcione adecuadamente. Tales percepciones pueden llevar en un futuro no muy lejano que los ciudadanos sean más vigilantes de la actuación cotidiana de los partidos vía la transparencia.

Ley Federal De Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental³⁶ no contempla a los partidos políticos como sujetos obligados. Es hasta la promulgación de las Reformas al Cofipe en 2008, que se incluye a estas instituciones como sujetos obligados indirectos. Aunque la entrada en vigor de la

³³ Los resultados de la , pueden ser consultados en la página web de la Secretaría de Gobernación y contiene datos importantes como el hecho de que 55% de los encuestados no están satisfechos con la democracia. Sobre estos resultados también da cuenta el investigador José Antonio Aguilar Rivera, en un artículo publicado en el Diario Milenio, 18 de agosto de 2002.

³⁴ http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Documentacion_2008

³⁵ http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Documentacion_2008

³⁶ Art. 3.XIV, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

“Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares”³⁷ y las reformas a la Ley de Transparencia³⁸ para que el IFAI se convirtiera en garante de la protección de datos personales, no tienen jurisdicción directa en los partidos políticos si introdujeron en la discusión una nueva realidad ante la cual los partidos políticos tienen que actuar.

Para realizar el estudio comparado nos hemos enfocado a las siguientes variables: 1. Autoridad responsable de la transparencia financiera; 2. Informes que deben ser entregados por los partidos políticos a las autoridades fiscalizadoras; 3. La publicidad de los informes; 4. Fiscalización y Litigio y 5. Los partidos como sujetos obligados a proporcionar información. Al realizar la revisión de las disposiciones legales de ambos países nos encontramos con ciertas similitudes y diferencias, que analizaré a lo largo de este ensayo.

V. Transparencia y Partidos políticos: Estados Unidos y México

2.1 Autoridad responsable de la transparencia financiera

En el caso de los Estados Unidos, en 1975, el Congreso creó la Comisión Electoral Federal (FEC) para administrar y aplicar la Ley Federal de Campañas Electorales (FECA). Esta ley fue aprobada en 1971 y reformada a profundidad en 2002 y establece sanciones civiles y multas, no de acciones penales. La acción civil la ejerce el "Procurador" contra el comité, sí, es un juicio. El candidato jamás será responsable de las omisiones.

La FEC es un organismo regulador independiente. Sus funciones son divulgar la información de financiamiento de campañas: los límites y prohibiciones a las contribuciones, velar por el financiamiento público de las elecciones presidenciales y fiscalizar a los partidos.

La Comisión está integrada por seis miembros, nombrados por el Presidente y confirmado por el Senado. La duración del encargo es de seis años, y dos lugares se renuevan cada dos años. La ley establece que no más de tres miembros de la Comisión pueden ser afiliados del mismo partido político, y por lo menos cuatro

³⁷ DOF, 5 de julio de 2010, en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg/LFTAIPG_ref03_05jul10.pdf

³⁸ Ibidem

votos son necesarios para cualquier acción oficial de la Comisión. Esta estructura tiene un sentido claro de equilibrar la presencia partidista en la Comisión. La Presidencia de la Comisión es rotativa cada año y ningún miembro puede actuar como Presidente más de una vez durante su encargo. “La Comisión normalmente celebra una reunión pública por semana. En esta reunión, los comisionados adoptan nuevos reglamentos, publican dictámenes consultivos, aprueban informes de auditoría referentes a los comités de campañas presidenciales y toman otras medidas para administrar la Ley para las Campañas de Elecciones Federales.”³⁹

En el caso de México la reforma electoral 2007-2008 modificó al órgano responsable de realizar la fiscalización de los recursos financieros de los partidos. Si bien es cierto el Consejo General, máximo órgano de dirección,⁴⁰ del Instituto Federal Electoral (IFE) continúa siendo el órgano que aprueba el dictamen de fiscalización, quien lo elabora es la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP). Lo relevante de esta Unidad, que es órgano técnico del mismo Consejo, tiene autonomía de gestión y su titular es designado por el Consejo General del IFE.

En el caso de la UFRPP tiene amplias facultades para proponer al Consejo General la normatividad en la materia desde el Reglamento de Fiscalización hasta las características que tienen los informes presentados por los partidos políticos. También la Unidad puede “emitir normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.”⁴¹

Las atribuciones de la UFRPP llega hasta la elaboración y presentación del dictamen consolidado, que incluye el dictamen técnico contable y, en su caso, el proyecto de resolución de sanción al partido político correspondiente, al Consejo General del IFE que es la autoridad competente para resolver en primera instancia.

2.2 Informes

³⁹ http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfecal.shtml#fondo_de_campanas

⁴⁰ Integrado por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, con derecho a voto; un representante por cada partido político y consejeros del poder legislativo, uno por cada grupo parlamentario, solo con derecho a voz.

⁴¹ Art. 81, Cofipe, IFE, México, 2008.

En Estados Unidos el comité principal de campaña de candidatos a presidencia, en año electoral presenta informes mensuales. Previos y posteriores a la elección, los informes son trimestrales y de final de año. En años no electorales se presentan mensuales y trimestrales.

Por otra parte los candidatos al Congreso, en año de elección se presentan informes previos a la elección, posteriores a la elección y trimestrales. En años no electorales solamente se presentan informes trimestrales

Otros comités, entre los que se incluiría el comité nacional de los partidos presentan en año electoral informes semestrales. En años no electorales se presentan informes previos a la y posteriores a la elección, además de los trimestrales. Por otra parte, los comités presentan en año electoral y no electoral reportes mensuales de manera indistinta.

Según lo establecido en la Federal Election Campaign Act (FECA), cada tesorero de un comité político deberá presentar informes de ingresos y egresos, los cuales deberán estar firmados por él. Si el comité político es el comité principal de la campaña de un candidato para la Cámara de Representantes o el Senado, en un año en que la elección esté programada regularmente, el tesorero deberá presentar los siguientes informes:(I) un informe pre-electoral, que deberá presentarse a más tardar 12 días antes (o enviado por cualquiera de los siguientes medios: correo certificado, correo urgente con acuse de recibo, o por un servicio de mensajería al día siguiente con el un sistema de seguimiento on-line. Los trámites anteriores deben hacerse a más tardar 15 días antes)⁴² del día de la elección en la que dicho candidato participas;(II) un informe posterior a las elecciones generales, que se presentará a más tardar el día 30 después de la elección en el que dicho candidato ha participado; y (III) informes trimestrales adicionales, que serán presentadas a más tardar 15 días después del último día de cada trimestre calendario, excepto que el informe para el trimestre que finaliza el 31 de diciembre, que deberá ser presentado a más tardar el 31 de enero del año siguiente. En cualquier otro año calendario, el tesorero deberá presentar

⁴² § 4341Sección 641 de la división C, el Título VI de la Ley de Asignaciones Consolidadas de 2004, pub. L. N ° 108-199, modificó el artículo 434 (a) para permitir el uso de la prioridad y el correo urgente y los servicios durante la noche de entrega de los efectos de la declaración a tiempo. Esta enmienda es efectiva a partir del 23 de enero de 2004.

informes trimestrales, que serán presentadas a más tardar 15 días después del fin del trimestre, excepto el informe correspondiente al trimestre que concluye el 31 de diciembre, el cual se presentará a más tardar el 31 de enero del año siguiente.⁴³

En caso del comité principal de campaña de un candidato presidencial, en cualquier año durante el cual se celebren elecciones generales para ocupar ese cargo; el tesorero presentará informes mensuales si el comité recibiese hasta el 1 de enero de dicho año aportaciones por \$100,000 dólares o hecho gastos por \$100,000 dólares, o prevé recibir aportaciones de \$100,000 dólares o más o hacer gastos de \$100,000 dólares o más durante dicho año. Dichos reportes mensuales serán presentados a más tardar 20 días después del último día de cada mes y cerrarán el último día del mes, excepto que, en lugar de presentar los reportes de Noviembre y Diciembre, un pre-informe de la elección general será presentado “...Un informe pre-electoral, el cual deberá ser presentado el día 12 antes (o enviado por cualquiera de los siguientes medios: correo certificado, correo certificado, correo urgente de tener una confirmación de entrega, o entregado a un servicio de entrega al día siguiente, debe ser enviado a más tardar 15 días antes)”, un informe posterior a las elecciones el cual deberá ser presentado a más tardar el día 30 posterior a cada elección general en la que tal candidato ha participado.

Todos los comités políticos distintos a los comités autorizados de un candidato deberán presentar informes trimestrales, en los años que se celebren regularmente elecciones generales, lo cuales serán presentados a más tardar 15 días después del último día de cada trimestre del año; excepto el reporte del cuarto trimestre (Diciembre 31) de dicho año, el cual será entregado a más tardar el 31 de enero del siguiente año; un pre-informe electoral, el cual deberá ser presentado a más tardar 12 días antes (o enviado por cualquiera de los siguientes medios: correo certificado, correo certificado, correo urgente de tener una confirmación de entrega, o entregado a un servicio de entrega al día siguiente,

⁴³ 2Sección 503 (a) de la Ley de Campaña Bipartidista de Reforma de 2002 (BCRA), Pub. L. N ° 107-155, modificó el artículo 434 (a) (2) (B) para requerir informes adicionales en años no electorales por parte de las campañas de la Cámara y el Senado. Esta enmienda es efectiva a partir del 6 de noviembre de 2002.

debe ser enviado a más tardar 15 días antes) a cualquier elección en caso del que el comité realice aportaciones o gastos en nombre de un candidato en dicha elección, y deberá ser terminado a partir del día 20 antes a la elección; un pos-informe de la elección general el cual deberá ser presentado a más tardar el día 30 posterior a la elección general y será terminado a partir del día 20 después de dicha elección general; y en cualquier otro año no electoral, un informe correspondiente al periodo del 1 de enero al 30 de junio, el cual deberá ser entregado antes del 31 de Julio; y un informe del 1 de julio al 31 de diciembre que será entregado a más tardar el 31 de enero del siguiente año.

Los Informes mensuales todos los años deberán ser entregados a más tardar el día 20 posterior al último día del mes y serán completados a partir del último día del mes; excepto que, en lugar de presentar los reportes de Noviembre y Diciembre, que serán presentados el 31 de enero del año siguiente; un pos-informe de la elección general será presentado 30 días después de la elección y; un reporte final del año deberá ser presentado a más tardar el 31 de enero del siguiente año. A pesar de lo anterior, el comité nacional de un partido político deberá presentar los reportes trimestrales requeridos conforme al párrafo (B).

El comité principal de campaña de un candidato deberá notificar a la Secretaría o a la Comisión, y la Secretaría de Estado, según el caso, por escrito, de cualquier aportación de \$1,000 dólares o más recibidos por cualquier comité autorizado de dicho candidato después de veinte días, pero no más de 48 horas antes, a cualquier elección. Esta notificación deberá ser hecha en las siguientes 48 horas después de la recepción de dicha contribución e incluirá el nombre del candidato y el cargo solicitado por el candidato, la identificación del aportador, la fecha de recepción y el monto de la aportación.⁴⁴

En el caso de México los partidos políticos deberán presentar ante la UFRPP informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. Estos informes de ejercicio serán trimestrales, y el plazo para entregarlos es de 30 días posteriores al término

⁴⁴ 434, FECA

del trimestre. En estos informes serán reportados el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos en el período correspondiente.

Esos informes trimestrales sólo tendrán un sentido informativo para la autoridad y si la UFRPP encontrara errores u omisiones se notificará al partido para que las subsane o aclare los señalamientos realizados a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. En todo caso en el año en que se celebren elecciones se suspende la obligación de presentar los informes trimestrales.

Otra modalidad de los informes de ejercicio son los anuales, que se acompañarán por el estado consolidado con los activos, pasivos y situación patrimonial, así como un informe detallado de los bienes inmuebles. El plazo para presentar estos informes es de sesenta días después de concluir el año.

En el caso de los informes de precampaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, señalando con claridad origen y cantidad de los ingresos, así como los gastos realizados. El plazo para presentar los informes es de 30 días posteriores a la conclusión de la precampaña. Los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular realizados en los partidos políticos serán reportados en el informe anual.

Los Informes de campaña serán presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en su ámbito territorial. Además los partidos presentaran un informe preliminar al 30 de mayo del año de la elección, durante los primeros quince días de junio del mismo año. Por otro lado los informes finales serán presentados dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral.

En todos los informes será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229 de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.⁴⁵

⁴⁵ Art. 83, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), IFE, México, 2008

La UFRPP tendrá sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña y ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Además podrá solicitar la documentación para comprobar la fidelidad de los informes. En caso de detectarse errores u omisiones el partido responsable tendrá un término de diez días para presentar las aclaraciones o rectificaciones que considere adecuadas. En caso de no enmendarse las deficiencias, el partido tendrá un plazo de cinco días más improrrogables para subsanarlas. Concluidos los vencimientos anteriores la UFRPP tendrá 20 días para elaborar el dictamen consolidado, y presentarlo al Consejo General dentro de los tres días siguientes.⁴⁶ En casos de excepción, pero con previo acuerdo del Consejo General, la UFRPP podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos. Dichos procesos deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, sólo que el Consejo General autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo.

El director general de la UFRPP tiene la facultad de presentar al consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo informes periódicos del avance en las revisiones y auditorías que realice.⁴⁷

2.3 La publicidad de los informes.

En Estados Unidos, los informes [entregados por los comités políticos registrados](#) (tales como los comités de campaña de los candidatos, comités de partidos políticos y ‘PACs’) a la CEF están disponibles al público a través de la Oficina de Expedientes Públicos de la CEF. La Comisión publica todos los informes entregados en un plazo de 48 horas después de haberlos recibido. La Comisión mantiene a disposición todos los expedientes entregados desde el año de 1972. Además “Los visitantes también tienen acceso a la base de datos computarizada de la CEF, que cuenta con índices útiles sobre varios tipos de actividades de financiamiento de campañas (contribuciones grandes, contribuciones de ‘PACs’, entre otros). La base de datos de la agencia también es accesible desde la oficina del Secretario de Estado en muchas capitales estatales.”

⁴⁶ Art. 84, Ibidem.

⁴⁷ Art. 85, Idem.

Otros documentos sobre el financiamiento de campañas disponibles a través de la Oficina de Expedientes Públicos incluyen:

- Resúmenes estadísticos de las actividades de campaña divulgadas;
- Dictámenes consultivos de la CEF y solicitudes de dictámenes consultivos;
- Casos cerrados sobre acciones de acatamiento a la ley;
- Estados financieros personales de los candidatos presidenciales;
- Informes de auditorías;
- Propuestas para los reglamentos de la Comisión y documentos relacionados;
- Asuntos de agenda en las reuniones de la Comisión y otros documentos públicos.

La Oficina de Expedientes Públicos está abierta de 9:00 a.m. a 5:00 p.m. en días laborables (con horas extendidas durante períodos para rendir informes). La oficina funciona como una biblioteca y hay personal disponible para ayudar a visitantes a localizar documentos y utilizar el sistema computarizado. Muchos de los documentos también se pueden pedir por teléfono o por correo electrónico a pubrec@fec.gov. Algunos documentos también están disponibles por fax vía el sistema automatizado "Faxline" de la Comisión.

La información sobre la fiscalización de algún partido o candidato, se puede entregar al ciudadano por correo certificado, registrado, express o de prioridad (todos con acuse de recibo), por servicio de mensajería, o correo electrónico.⁴⁸ Existe también la opción de llenar los formatos de solicitud de información en línea sobre aquellos comités que exceden o esperan exceder los \$50,000 en contribuciones, así como un programa informático el FECFile que permite a los comités tener un manejo adecuado de sus reportes y enviarlos desde dicha plataforma.

La Freedom of Information Act⁴⁹ establece que podrán existir ciertas cuotas para búsqueda de documentos, duplicados y revisión, pero que en general no

⁴⁸ En los términos del artículo 434 de la FECA

⁴⁹ http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/dossiers/pdf/FOIA_acta.pdf

habrá cargo alguno (o este será reducido) cuando la información sea de interés público.

En la legislación federal mexicana los partidos políticos tienen la obligación de tener en sus portales de internet los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos de su financiamiento correspondientes a sanciones; los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos, si así lo decidieran, podrán hacer pública la información financiera antes de que concluyan los procedimientos de fiscalización, sin que ello tenga efectos en los mismos.⁵⁰

Según la las reglas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos de acuerdo a las reglas instauradas en él y a lo previstas en reglamento del Instituto Federal Electoral en la materia de transparencia. Aunque para acceder a la información de los partidos políticos se tendrá que presentar una solicitud. “Cuando la información solicitada tenga el carácter de pública y no obre en poder del Instituto, debiendo estarlo, éste notificará al partido requerido para que la proporcione en forma directa al solicitante, dentro del plazo que señale el reglamento. El partido de que se trate informará al Instituto del cumplimiento de esta obligación.” Por otro lado si la “...la información solicitada se encuentre disponible en la página electrónica del Instituto, o en la del partido de que se trate, se le notificará al solicitante para que la obtenga en forma directa, salvo que el interesado la requiera en forma impresa

⁵⁰ Art. 42 Cofipe

o en medio digital.”⁵¹ Se cobraran los gastos de envío de la información o, en su caso, una cuota de recuperación a la impresión de más de treinta cuartillas.⁵²

2.4 Fiscalización y Litigio

Si cuatro de los seis comisionados de la FEC votan a favor de que se cometió una violación a la Ley, la Comisión pasa a investigar el asunto. Si la Comisión decide que la investigación, realizada por la Oficina del Asesor General de la CEF, confirma que ha ocurrido una violación, trata de resolver el asunto llegando a un acuerdo de conciliación con los involucrados. Dicho acuerdo puede imponer una sanción y multa civil, y dictaminar los pasos para remediar el problema.

Si no se puede llegar a un acuerdo, la Comisión puede entablar una demanda en la corte de distrito contra las personas indicadas. Tal y como lo requiere la Ley, la Comisión mantiene los asuntos de acatamiento estrictamente confidenciales hasta que se hayan resuelto. Una vez que la Comisión ha cerrado un MUR, los documentos pertinentes son hechos disponibles al público.

Por otro lado cualquier individuo que considere que la Ley ha sido violada puede entablar una querrela ante la CEF. La querrela debe constar de una declaración, bajo juramento y con acta notarial, de los hechos relacionados a la supuesta violación y cualquier evidencia disponible al respecto y debe incluir el nombre, la firma y la dirección del quien la entabla. En caso de que la CEF rechace la queja, el ciudadano puede presentar una petición en la Corte de Distrito de EE.UU. para el Distrito de Columbia. El plazo para presentar la queja es dentro de los 60 días siguientes al deshechamiento de la misma.⁵³

En el caso de México la UFRPP presenta el dictamen y, en su caso, el proyecto de sanción ante el Consejo General del IFE. En caso de aprobarse la sanción contra el partido político, este podrá impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución emitida. Una vez resuelto el recurso el IFE deberá remitir el dictamen y la resolución recaída sobre este al

⁵¹ Art. 41, *idem*.

⁵² Art. 29, **Reglamento del Instituto Federal Electoral en material de transparencia y acceso a la información pública**, IFE, México, 2008.

⁵³ <http://www.fec.gov/pages/brochures/complain.shtml>

Diario Oficial de la Federación para su publicación y además agregarlo a su sitio oficial de la red informática.⁵⁴

Además de los partidos políticos, cualquier persona puede presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones, en general, a la legislación electoral ante los órganos del IFE. En consecuencia, en caso de incumplimiento por parte de los partidos de las disposiciones legales en materia de transparencia, los ciudadanos pueden quejarse ante la autoridad electoral. Para ello deberán ser presentadas por escrito, en forma oral o por medios de comunicación eléctricos o electrónicos y deberá cumplir con los siguientes requisitos: el nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital; el domicilio para oír y recibir notificaciones; los documentos que sean necesarios para acreditar la personería; narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados; entregar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos.⁵⁵

2.5 Los partidos como sujetos obligados a proporcionar información

En ambos países los partidos políticos son sujetos obligados indirectos para proporcionar información sobre ellos. En el caso de Estados Unidos es la FEC la responsable de difundir la información de la fiscalización, concerniente a los gastos de los comités (comunicaciones electorales, donaciones monetarias y en especie, etc.); así como los nombres y direcciones de aquellos donadores individuales que excedan los doscientos dólares. En la FECA no se establece la obligación de hacer públicos otros aspectos de la vida interna de los partidos políticos.

En el caso de México el Código Electoral establece la obligación de los partidos políticos de publicar en sus páginas electrónicas, además de los datos financieros, la siguiente información por considerarla de carácter público: Sus documentos

⁵⁴ Art. 84, Cofipe

⁵⁵ Art. 362, Cofipe

básicos; las facultades de sus órganos de dirección; los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; el directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y en su caso, regionales, delegacionales y distritales; el tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas; las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto; los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales; as convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a

o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.⁵⁸

Asimismo, la información confidencial será la que contenga los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, salvo los contenidos en los directorios establecidos en este capítulo y en las listas de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que solamente contendrán el nombre completo y otros datos personales que autorice el interesado. Por último se considera reservada la información relativa a los juicios en curso, de cualquier naturaleza en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada.⁵⁹

El incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia por parte de los partidos políticos puede ser sancionada con amonestación pública o, según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.⁶⁰

V. Reflexiones finales.

1. Estados Unidos es una República Federal con una larga tradición descentralizada y democrática liberal, cuyo origen se encuentra en la organización colonial, durante la dominación inglesa. Por tal motivo se encuentran antecedentes en siglo XIX de la existencia de ejercicios de transparencia en algunos estados de la Unión. A pesar de los saldos desfavorables a la democracia estadounidense, por la discriminación racial y los derechos vulnerados de las minorías, en lo concerniente a la transparencia se dieron avances consistentes; aunque existen nubarrones recientes derivados de la guerra contra el terrorismo.

En cambio, en México el peso de la historia es otro, pues en siglo XIX y XX el proceso de consolidación del Estado no transitó por senderos democráticos, sino dictatoriales y autoritarios. Además el proceso de transición democrática ha sido accidentado y con obstáculos difícil de sortear. Once años en la senda de la

⁵⁸ Art. 44, idem.

⁵⁹ Art. 44, idem.

⁶⁰ Art. 354, idem.

transparencia son pocos, pero comparado con el pasado los avances institucionales son relevantes. Aunque queda pendiente el largo camino para el cambio cultural, con el fin de que los ciudadanos hagan de este instrumento una herramienta cotidiana de quehacer democrático.

2. En lo que se refiere al sistema de partidos existen diferencias sustanciales, que repercuten en diferencias normativas de la regulación sobre la transparencia que deben tener. En Estados Unidos los partidos políticos son asociaciones privadas, en México se les considera organismos de interés público. En ambos países existe una normatividad importante sobre el origen y los montos del dinero recaudado privadamente. En Estados Unidos es el aspecto sobre el cual los partidos tienen la obligación de ser transparentes, pero en el caso de México y dada la naturaleza jurídica de los partidos existen otros rubros sobre los cuales deben ser transparentes.

3. En ambos países existe una autoridad independiente encargada de vigilar que las aportaciones de particulares a los partidos políticos no rebasen lo establecido en la ley. Además de fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos sea público o privado. En el caso de Estados Unidos los integrantes de la FEC son nombrados por el presidente y ratificados por el Senado. Los miembros pueden ser parte un partido, pero se establece que no habrá más de tres de uno de ellos. Es el equilibrio pleno.

En el caso de México, y derivado de la merma de atribuciones de la presidencia, es la Cámara de Diputados la que elige a los nueve integrantes del Consejo General del IFE. Independientemente de las formalidades jurídicas sobre la convocatoria pública para esa designación, lo legal y real es que son los grupos parlamentarios los que proponen a quienes serán electos como consejeros.

Lo relevante es que en ambos países se busca que este organismo actúe imparcialmente. Aunque el número de integrantes de la FEC es par y no se pueden realizar investigaciones sino con el voto de cuatro de sus integrantes. En el caso de México está claramente definido en la ley quienes pueden impugnar y,

al hacerlo la autoridad está obligada a investigar y resolver el asunto. Además existe una instancia a la que se puede recurrir, en caso de inconformidad, judicialmente: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. En ambos países los partidos políticos están obligados a presentar informes trimestrales y anuales, en el caso de Estados Unidos también mensuales. Algo relevante es que en Estados Unidos las aportaciones mayores a 1, 000.00 dólares se tiene que reportar de inmediato incluyendo el nombre del aportante. En el caso de México la presentación de informes por parte los partidos políticos a la autoridad fiscalizadora es más flexible. La diferencia es que en México no existe la obligación de notificar de inmediato las aportaciones mayores a determinada cantidad de dinero y no se presentan informes mensuales.

5. En lo referente a la publicidad de los informes de ingreso y gasto de los partidos políticos la normatividad estadounidense es más eficiente, pues cuarenta y ocho horas después de entregados ya están en los portales de la red informática. En el caso de México los informes son públicos hasta concluido el proceso de fiscalización. La ley permite que estos informes puedan ser públicos por los partidos antes de que concluya el proceso fiscalizador. Es evidente que el retraso en la divulgación de los informes obstaculiza la vigilancia social sobre el manejo de los recursos financieros de los partidos.

6. En el caso de la FEC, debe darse un acuerdo mayoritario para iniciar una investigación sobre posibles violaciones a la legislación en materia de financiamiento. De no lograrse el quejoso puede recurrir a la autoridad civil inconformándose. Este procedimiento es a todas luces una traba para la vigilancia y castigo del uso de los recursos financieros manejados por los partidos políticos.

En México las reglas en relación a los procedimientos por irregularidades cometidas a los partidos son claras. Se pueden iniciar a solicitud de un tercero o de oficio por la autoridad y siempre habrá una resolución. La cual además puede

ser impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El sendero de la seguridad jurídica en el caso de los litigios electorales es más claro en el caso de México.

7. La diferencia en la naturaleza jurídica, como asociaciones privadas o instituciones de interés público, de los partidos políticos en ambos países ha traído como consecuencia que sus obligaciones sobre los asuntos a transparentar sean disímiles. En estados Unidos el acento está colocado en los aspectos financieros, sobre todo de los recursos recaudados para las campañas electorales.

En México, si bien se coincide en una cada vez más exigente regulación sobre el origen del financiamiento a los partidos; también se obliga a los partidos a difundir públicamente información sobre diversas actividades internas, que tienen como fin el que sus militantes conozcan las decisiones de los órganos de dirección y la ciudadanía se entere de sus propuestas políticas.

8. Las regulaciones normativas de ambos países tienen virtudes y deficiencias si partimos del principio de la máxima publicidad. Eso nos lleva a considerar que la legislación mexicana debiera en primer lugar establecer que los partidos políticos son sujetos obligados directos, como ya está establecido en algunas legislaciones locales. Además incluir en la normatividad la obligatoriedad de entregar informes de ejercicio mensuales; la entrega de informes trimestrales en año electoral; la publicidad de los informes anteriores y los anuales en un plazo no mayor a los tres días después de ser entregados por los partidos políticos a la UFRPP.

México debe ampliar la transparencia y el acceso a la información de los partidos políticos. Además de la fiscalización en el uso de sus recursos (tipo y fuente de financiamiento). Se debe considerar que como entidades de interés público realizan una función social y de representación política que es susceptible de escrutinio público

La asignatura pendiente es sin duda alguna la rendición de cuentas, que implica que los partidos políticos justifiquen sus actos como entidades de interés público y sean susceptibles de sanción cuando incurran en responsabilidad. Para avanzar en la rendición de cuentas, que va más allá de los partidos políticos, es necesario

fortalecer al IFAI, transformando su naturaleza jurídica, convirtiéndolo en un organismo constitucionalmente autónomo, encargado de vigilar el proceso de acceso a la información, que en sus funciones y decisiones esté investido de autonomía plena, pero considerando una estructura moderna y poco compleja. Sólo así se logra un justo equilibrio entre el interés del ciudadano solicitante y las instituciones públicas, sin que de este ejercicio puedan surgir ventajas para alguien.

Debemos deshacernos de los fantasmas del pasado y crear instituciones abiertas al escrutinio público, sin excepción alguna, sólo así lograremos contar con una ley moderna, acorde a los tiempos, digna de un país que privilegiando la participación y la voluntad política de todos lo que en ella habitan y trabajan, avanza hacia su consolidación democrática. No se debe dejar pasar esta oportunidad histórica de volver a hacer a México, al menos en cuanto a la información pública, la región más transparente.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

Villanueva, Ernesto.
2002. págs. 24-25 y 35-36.

Ed. Miguel Ángel Porrúa. México

Sabsay, Daniel Alberto y Pedro Tarak.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Argentina. 1997

Méndez, Luis M. y Pablo Palazzi.

Cecchini de Dallo, Ana María.

Ponencia presentada en XXI Jornadas de Archiveros de la Provincia de Santa Fe, Argentina. 1999.

Servin, Alejandro José.

Ponencia presentada en XXI Jornadas de Archiveros de la Provincia de Santa Fe, Argentina. 1999.

Ferreiro, Alejandro.

Ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción celebrada en Durban, Sudáfrica, Octubre de 1999.

Leyes consultadas.

. (2002).

Lima, Perú, mayo de 2002.

Instituto Electoral del Distrito Federal; México, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México, 2011

presentada

inicialmente por el Diputado José Luis Buendía Hegewisch.

Publicada en Gaceta

Parlamentaria: Septiembre 7, 2001.

. España.

, IFE, México, 2008.

(Canada)

Expediente:

SUP-JDC-117/2001. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2001.

Fiscales ISEF, México, 2006.

Reglamento del Instituto Federal Electoral en material de transparencia y acceso a la información pública, IFE, México, 2008.

Páginas de la red informática consultadas:

A series of horizontal lines of varying lengths, resembling a barcode or a stylized text representation. The lines are arranged in a vertical stack, with some lines being longer than others, creating a rhythmic pattern. The lines are black and set against a white background.