

CINCO PROPUESTAS EN MATERIA ELECTORAL

Jaime CÁRDENAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Autonomía y elección por voto directo de los titulares de los órganos electorales*. III. *Prohibición de financiamiento privado*. IV. *Regula la publicidad del Estado*. V. *Democracia interna de partidos*. VI. *Legitimación procesal de los ciudadanos en los resultados electorales*.

I. INTRODUCCIÓN

Las cinco propuestas que en este ensayo describo son algunas que como legislador federal he realizado en materia electoral durante las sesiones de la LXI legislatura.¹ Muchas veces el trabajo de los legisladores es desconocido en los ámbitos académicos, tanto por los profesores como por los estudiantes. En las páginas que siguen hago un breve recuento de ellas, aduciendo las motivaciones que me impulsaron a presentarlas ante el pleno de la Cámara de Diputados. Mi propósito es que contribuyan a promover y maximizar el debate electoral existente en el país.

II. AUTONOMÍA Y ELECCIÓN POR VOTO DIRECTO DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

A diferencia del derecho comparado, en donde los órganos constitucionales autónomos nacen del interés de los actores políticos y sociales para enfrentar los riesgos de la partidocracia, en México su origen y desarrollo buscó inicialmente enfrentar los excesos del Poder Ejecutivo, reducir las

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y diputado federal por el Partido del Trabajo.

¹ He presentado a la fecha en que escribo este ensayo (15 de febrero de 2011) iniciativas de reforma para regular secundariamente el derecho de réplica, para elegir por voto directo de los ciudadanos a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y para introducir la figura de las candidaturas independientes.

capacidades políticas del partido dominante con el propósito de propiciar condiciones de relativa simetría política, y sentar bases institucionales que generaran confianza y credibilidad social en un momento de tránsito a la democracia, pues los esquemas de operación político-electoral del régimen nacido en 1929, además de presentar déficit democráticos graves, eran disfuncionales para la gobernabilidad, y potencialmente cada vez más explosivos. Por eso, una de las demandas permanentes de las reformas electorales a partir de 1988 se centró en la independencia del órgano electoral y en sus procedimientos de integración.

Ahora no sólo se exige independencia del Poder Ejecutivo, sino también independencia de los partidos políticos y de los poderes fácticos. Se quiere que los órganos electorales —el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— no respondan a cuotas partidistas o a influencias del poder mediático. Se pretende que las consejeras y consejeros electorales, las magistradas y magistrados electorales, no sean correa de transmisión de esos intereses. Además, por las importantes funciones que desempeñan para garantizar la democracia electoral, algunas voces como la nuestra piden que sus titulares se elijan democráticamente, por el voto directo de los ciudadanos. Las transformaciones electorales en México no han concluido, y en el tema de la autonomía no están agotadas.²

La reforma constitucional de 2007, en el apartado D, fracción V, del artículo 41 constitucional, repitió la fórmula de 1996 en lo tocante a la definición de autonomía: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral...”. Sin embargo, se establece que el presidente del Consejo General del IFE dura en su cargo seis años, y podrá ser reelecto por una vez. Establece que los consejeros electorales serán nombrados por la mayoría de dos terceras partes de los presentes de la Cámara de Diputados por nueve años en forma escalonada, y no podrán ser reelectos. Se prohíbe que el presidente del Consejo y los consejeros electorales ocupen cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado al fin de su gestión y durante dos años. Y se crea una Contraloría General del IFE, cuyo titular es designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior, el que permanecerá en su cargo seis años y podrá ser reelecto por una vez.

Estas modificaciones, por una parte fortalecen una mayor permanencia de los consejeros —nueve años en el cargo—, pero refuerzan el carácter pre-

² Cárdenas, Jaime, “Una reflexión sobre el proceso electoral y el futuro del IFE”, *Conciencia Mexicana*, México, núm. 3, otoño de 1997, pp. 45-57.

sidencialista del Consejo (sólo el presidente del Consejo General puede ser reelecto por una vez), e introducen una Contraloría, cuyo titular es designado por la Cámara de Diputados, sin injerencia alguna del Consejo General. Es decir, la reforma constitucional de 2007 atenuó la autonomía del IFE que se vino ganando con las reformas constitucionales y legales anteriores.

Podemos decir que los rasgos constitucionales del IFE son:

a) Inmediatez constitucional. Es la propia ley suprema la que de manera directa se encarga de establecerlo y configurarlo.

b) Esencialidad. El Estado mexicano lo ha concebido como un órgano necesario para el desarrollo de la vida democrática nacional.

c) Dirección política. De acuerdo con el artículo 41 constitucional, el IFE participa en la conducción política del Estado mexicano, de él emanan actos de autoridad de distinto cuño: administrativos, normativos (expedición del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, aprobación de reglamentos, entre otros), y algunas jurisdiccionales (como el recurso de revisión previsto en el COFIPE y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y los diversos procedimientos de quejas administrativas contempladas en el Código Electoral).

d) Paridad limitada de rango (con la introducción de la Contraloría General). También conocida como paridad jurídica, que implica, como ya se señaló, una relación de coordinación con los otros órganos del Estado, los que a su vez son supremos e independientes por lo que a sus funciones constitucionales se refiere.

Como otros rasgos importantes que el Estado mexicano establece para dotar de autonomía relativa del Instituto Federal Electoral se encuentran:

1. *Integración del órgano de dirección*

La reforma de 1996, a efecto de robustecer la autonomía del Instituto, inhibió la presencia de un representante del Poder Ejecutivo en el seno del Consejo General. De fungir como su presidente, el secretario de Gobernación, en tanto funcionario supeditado al Ejecutivo, dejó de integrar el máximo órgano de dirección del Instituto. Por lo que respecta a los representantes del Poder Legislativo, su poder dentro del Consejo se vio limitado. De contar con derecho a voz y a voto, hoy su participación se reduce al derecho a voz.

De esta forma, la reforma de 1996 menguó la presencia de los poderes constituidos en el IFE, omitiendo a uno de ellos y reduciendo los derechos del otro. Sin embargo, la reforma de 2007 determinó que el presidente del

Consejo General del IFE dure en su cargo seis años y que pueda ser reelecto por una vez. Estableció que los consejeros electorales sean nombrados por nueve años en forma escalonada, sin poder ser reelectos. Prohibió que el presidente del Consejo y los consejeros electorales ocupen cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado al fin de su gestión y durante dos años. Y se creó una Contraloría General del IFE, cuyo titular es designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior, y durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto por una vez.

2. *Designación y no elección democrática de sus miembros*

La reforma electoral de 2007 establece que el presidente del Consejo y los consejeros y consejeras electorales serán designados por una mayoría calificada de dos terceras partes de legisladores presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, *previa realización de una amplia consulta a la sociedad*, que en los hechos es bastante relativa y limitada.

3. *Inamovilidad*

Para fortalecer la autonomía de los miembros con derecho a voz y voto en el Consejo General se estableció el principio de inamovilidad en sus cargos por nueve años. La certeza y seguridad en la permanencia en el cargo propende a generar un cumplimiento imparcial e independiente de las obligaciones asumidas y tiende a disipar las eventuales presiones externas.

4. *Remoción*

Vinculado a lo anterior, encontramos que el consejero presidente y los consejeros electorales, durante el tiempo en que dure su encargo, sólo podrán ser removidos por alguna de las causas extraordinarias previstas por el título cuarto de la Constitución. Los funcionarios aludidos sólo podrán ser destituidos mediante el juicio político previsto por el artículo 110 constitucional.

5. *Duración*

La duración de los periodos para los cuales fueron designados el consejero presidente y los consejeros electorales puede constituir un insumo adi-

cional a la autonomía. El derecho comparado nos muestra cómo la mayor parte de los titulares de órganos públicos autónomos son nombrados para un periodo relativamente largo, y que excede al de las autoridades políticas.

6. *Inmunidad*

Otro mecanismo ideado por el poder reformador de la Constitución para proveer un ejercicio independiente del consejero presidente y de los consejeros electorales es el previsto en el artículo 111 constitucional. Para proceder penalmente en contra de dichos servidores públicos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo es preciso obtener una declaración de procedencia.

7. *Idoneidad primaria de sus servicios*

El apartado D, fracción V, del artículo 41 constitucional, prevé un régimen de incompatibilidades para el consejero presidente y los consejeros electorales. Durante el tiempo en que dure su encargo no podrán “tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados...”. Además, cuando concluyen su función, durante dos años, no pueden ocupar cargos públicos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

8. *Garantía económica*

Al igual que a otros funcionarios, la Constitución concede al consejero presidente y a los consejeros electorales del Consejo General del IFE una remuneración a sus labores suficiente para garantizar un desempeño independiente, imparcial y probo. El artículo 41 constitucional en su parte conducente, precisa: “la retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Precepto éste que vinculado al artículo 94 de la norma fundamental nos lleva a la conclusión de que durante el tiempo en que duren en su encargo la remuneración del consejero presidente y de los consejeros electorales no podrá ser disminuida.

9. *Controles*

El Instituto Federal Electoral, al igual que todo organismo público dentro de un sistema republicano, está sujeto a una serie de controles; dentro de éstos podemos mencionar:

1. El análisis y vigilancia de la cuenta pública del Instituto Federal Electoral a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

2. La determinación de su presupuesto por la Cámara de Diputados.

3. El régimen de responsabilidades previsto en el título cuarto de la Constitución.

4. El control de la jurisdicción que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. Como un mecanismo adicional de control, el moderno Estado de derecho demanda a los órganos públicos autónomos, la presentación periódica de informes. Lamentablemente el Instituto Federal Electoral escapa a dicha obligación. Por lo general, los órganos públicos autónomos presentan sus informes ante la instancia encargada de supervisar su adecuado funcionamiento: el Poder Legislativo. De manera excepcional, algunos sistemas jurídicos demandan la presentación de informes ante la opinión pública. Anteriormente el Cofipe imponía al Consejo General una obligación cercana a la precitada. El artículo 82, párrafo primero, inciso t), previo a la reforma de 1996, señalaba dentro de las atribuciones del Consejo General la de “Informar a la Cámara de Diputados sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y en su caso, de los recursos interpuestos, en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de su calificación”. La reforma de 1996, derogó tal deber al suprimir la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados que anteriormente se erigía en colegio electoral. Es así como la reforma de 1996, a la vez que suprimió la calificación política de la elección presidencial, derogó la obligación de presentar informes. Frente a la laguna legal, sería oportuno que el Consejo General del IFE acuerde, en uso de sus atribuciones, la presentación anual de un informe ante la opinión pública.

6. El control administrativo que realiza actualmente la Contraloría General cuyo titular es designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

10. *Profesionalismo de sus servidores*

Desde el nacimiento del Instituto en 1990, la Constitución previó la existencia de un servicio profesional electoral. De esta forma, la Constitución obliga al IFE a contar de un personal altamente calificado y especializado en la materia, sujeto, entre otras cuestiones, a evaluaciones periódicas y a programas permanentes de formación actualización que haga realidad el cumplimiento de los principios rectores que deben caracterizar el funcionamiento de la institución.

A pesar de los avances democráticos que han significado las reformas electorales de los últimos años, es preciso que las autoridades electorales federales y locales sean electas por el voto directo de los ciudadanos y tengan legitimidad democrática. El actual modelo electoral del país de consejeros y magistrados designados por el Poder Legislativo está agotado. Las autoridades electorales son rehenes y correas de transmisión de los intereses de los partidos y de los poderes fácticos. La ciudadanización no se ha cumplido.

Hay académicos que piden un cambio y reclaman, por ejemplo, que los aspirantes a consejeras y consejeros electorales federales que cumplan con los requisitos constitucionales y legales sean designados mediante el método de sorteo, porque así, al menos, no existirían vínculos fuertes con los partidos. La consejera o el consejero electoral no deberían su cargo a un grupo parlamentario. No se sentirían comprometidos con ellos, y podrían actuar con mayor independencia.

Esta iniciativa se suma a esa finalidad y a otras iniciativas que he presentado para elegir por voto directo de los ciudadanos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En concreto, propuse reformar la parte conducente de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ para quedar en los términos siguientes:

Los consejeros y consejeras electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. El Presidente será designado entre ellos por mayoría de dos terceras partes, al término de cada proceso electoral y por tres años, sin que pueda reelegirse. Las consejeras y

³ El Distrito Federal está incluido porque de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución (base primera, fracción V, inciso f)), la Asamblea Legislativa tiene facultad para expedir las disposiciones que garanticen elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán con los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

consejeros electorales serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General saliente organizará junto con la elección de los demás cargos públicos el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser consejero, aplicarán un examen general de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Por cada vacante, los cinco aspirantes que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de Consejero del Instituto Federal Electoral tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas, así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. La elección escalonada de los Consejeros del Instituto Federal Electoral deberá coincidir con los procesos federales electorales. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados mediante convocatoria pública y previa consulta ciudadana, nombrará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días, al provisional que durará en su encargo hasta el siguiente proceso electoral. En ese proceso electoral, se elegirá al Consejero sustituto que concluirá el plazo del encargo. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.⁴

III. PROHIBICIÓN DE FINANCIAMIENTO PRIVADO

Como saben los teóricos

... en cualquier tipo de democracia, el financiamiento de los partidos y de los candidatos afecta directamente el funcionamiento del sistema de partidos: restringe o amplía el acceso a la representación de distintas fuerzas o corrientes políticas; fortalece o debilita los partidos nacionales; privilegia al candidato o al partido en relación con el electorado...⁵

Por lo que ve a las reglas de fiscalización y a su interpretación, sucede otro tanto, aunque habría que agregar que éstas no sólo inciden en la representación, sino en la calidad de la misma. En efecto, la credibilidad y confianza en los sistemas democráticos contemporáneos depende en buena

⁴ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, México, núm. 3131-VI, 4 de noviembre de 2010 (1437).

⁵ Prud'Homme, Jean François (coord.), "Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y gasto de los partidos políticos en México", en Alcocer V., Jorge, *Dinero y partidos*, México, CEPNTA-Nuevo Horizonte Editores-Fundación Friedrich Ebert, 1993.

medida de la regulación del financiamiento y de la eficacia y eficiencia de los instrumentos de fiscalización a los partidos y a las campañas políticas.⁶

En cuanto al financiamiento a los partidos, podemos decir que tanto el financiamiento público como el privado pueden propiciar corrupción política. Sin embargo, como dan cuenta los escándalos “Amigos de Fox” y los video escándalos en el PRD, el financiamiento privado propicia relaciones indebidas y hasta mafiosas entre los candidatos y partidos con los empresarios y representantes de los poderes fácticos.

En 1993 se legisló por primera vez en México en materia de financiamiento privado. El nuevo tipo de financiamiento se vio como una oportunidad para que los partidos se vincularan con la sociedad y como una forma de evitar que el financiamiento público creciera desmedidamente. Con el paso del tiempo esos dos objetivos no se han realizado. El financiamiento privado no ha vinculado a los partidos con la sociedad, ésta no ha apoyado con recursos directos a los partidos ni a los candidatos, y ni siquiera los militantes se acostumbran a cumplir con sus cuotas.

El financiamiento privado, que en teoría no puede superar al financiamiento público, y que se supone está limitado mediante topes estrictos, es a veces el principal mecanismo de financiamiento. Debe decirse además que mucho de ese financiamiento privado no está sujeto a control, no se fiscaliza adecuadamente por las autoridades electorales, y sus orígenes pueden ser de dudosa legalidad, incluyendo la presencia en las precampañas y campañas de dinero del narcotráfico.

Los problemas con el financiamiento privado no sólo quedan ahí. El financiamiento privado es un vehículo para la gran corrupción política. Veamos los dos casos más representativos en la historia electoral nacional: Amigos de Fox y los videoescándalos en el PRD.

El caso Amigos de Fox fue un esquema de financiamiento paralelo que fue operado principalmente con financiamiento privado. En ese caso se violó casi todo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: se vulneraron los topes de gasto de campaña, los topes a los donativos privados, se aceptaron donativos del extranjero, de empresas mercantiles, no se informó a la autoridad electoral de las aportaciones ni de los gastos, etcétera.

Todas estas conductas fueron muy graves, y de ellas tuvo conocimiento el ex presidente Fox. Debió ser procesado penalmente por actualizarse el artículo 406, fracción VII, del Código Penal Federal, que dice: “Se impondrán de 100 a 200 días multa y de uno a seis años al candidato que ob-

⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.

tenga y utilice a sabiendas y en calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral”. No obstante lo anterior, más grave aún fue el tipo de relación que se generó entre Fox y los grandes empresarios de este país, y, tal vez, con algunos del extranjero. Esos vínculos fueron interesados, las aportaciones a Amigos de Fox fueron una inversión que se cobró con otro tipo de acciones: pidiendo al ex presidente que promoviera controversias constitucionales para limitar las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación y beneficiar a los banqueros y a los empresarios que aportaron recursos a la campaña y precampaña de Fox y cuyas cuentas se encuentran en el Fobaproa y en el IPAB; insistiendo en las reformas estructurales; impidiendo la aprobación de una nueva Ley de Radio y Televisión; obstaculizando una ley de telecomunicaciones, convenciendo para promover un desafuero en contra de Andrés Manuel López Obrador, etcétera.

Es decir, el financiamiento privado es una fuente de corrupción política que socava a cualquier sistema democrático y al Estado de derecho. Los objetivos de la clase política dejan de ser los intereses generales y pasan a ser los intereses de grupos y sectores económicos precisos. La clase política queda prisionera de esos intereses, es un rehén de ellos.

Los videoescándalos de PRD siguieron el mismo patrón. Un empresario que aportó a precampañas del PRD a nivel local, y que después cobra dividendos en forma de contratos para obras que no se concluyen, con sobrepresios, con simulación, e influyendo para que funcionarios en el Distrito Federal, de las áreas de obra y administración de su confianza, sean contratados, y conseguir con ello un tratamiento de privilegio. En pocas palabras, el financiamiento privado es un instrumento para la corrupción política que merece ser derogado. Si los legisladores no cobran conciencia de la gravedad que representa, en pocos años nuestra clase política estará a años luz de la sociedad, y muy cerca de ser el principal “cartel” del crimen organizado de México.

¿Cómo incrementar la eficacia de la fiscalización? Hay quien apunta alguna de las siguientes tareas o una combinación de ellas: elevar la eficacia respecto al uso de recursos, aumentar el presupuesto destinado a esta tarea o limitar la cantidad de personas u organizaciones sujetas a fiscalización.⁷ Desde luego, son medidas que se podrían compartir, pero me parecen insuficientes; la principal vía desde nuestro punto de vista está en los mecanismos de transparencia del financiamiento público, en la derogación del

⁷ CENTRO DE FORMACIÓN Y DESARROLLO, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, México, Cuaderno de trabajo núm. 2, IFE, 2003, p. 117.

financiamiento privado, así como en la publicidad de los procedimientos fiscalizadores. Además, es fundamental contar con órganos fiscalizadores poderosos, es decir, con atribuciones plenas y efectivas para realizar sus tareas.

El financiamiento de la política no debería, en principio, ser una actividad corrupta en sí misma ni llevar en sí el germen de la corrupción. Sin embargo, con demasiada frecuencia es necesario concluir que el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales es una de las causas principales de la corrupción política.⁸ Por corrupción en el ámbito de la financiación política se suele entender el mal uso y abuso del poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera, o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior. De esta manera, la corrupción electoral es ilícita, ya sea por la fuente de que proviene, por el monto de la misma, o bien por el fin con que se realiza.

El dinero tiene una influencia destacada en materia político-electoral, por eso los partidos y candidatos, sin excepción, suelen estar dispuestos a casi todo con el propósito de obtener los recursos financieros necesarios para hacer frente a las campañas, incluso llegan a comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder. El financiamiento privado ilegal, de esta manera, se convierte en una fuente de tráfico de influencia y corrupción con consecuencias terribles para la democracia y la confianza de los ciudadanos en la clase política.

¿Cómo se pagan los favores? La forma es variada, y depende de las circunstancias y de la naturaleza del arreglo negociado en su momento. En algunos casos estos compromisos comportan un dar o un hacer; en otros, por el contrario, constituyen un no hacer o abstenerse. En algunos casos significan dar apoyo o “hacer la vista gorda”, protegiendo de este modo actividades o sujetos que están en la ilegalidad; en otras ocasiones implican adoptar una política determinada a favor de tal o cual grupo de presión o de interés. Así, se puede pagar con la promoción de determinadas leyes o

⁸ Zovatto, Daniel, “La financiación política en Iberoamérica: Una visión preliminar comparada”, en Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, 1998, p. XXI. El autor hace referencia al caso de Colombia en donde las acusaciones sobre infiltración a las campañas con fondos provenientes del cartel de Cali ha provocado una crisis política de grandes dimensiones que incluyó la denuncia presentada por el fiscal general de la nación en contra del presidente de la República.

reformas legales, políticas públicas, contratos públicos, impulsar desde el gobierno políticas a favor de otra nación o grupo de interés, eximir a sectores económicos del pago de impuestos, proteger industrias mediante la vía fiscal, no tomando acciones en contra de determinados sectores, etcétera.

- Daniel Zovatto ha identificado en América Latina algunos de los principales vicios de la relación patológica entre financiación y corrupción:
- Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios).
- Creación de empleos inexistentes;
- Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido);
- Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos);
- Cohecho propiamente dicho (sobornos por parte de contratistas en acción);
- Defraudación a la administración pública (sobornos por parte de contratistas en forma de sobrepagos);
- Participación en tráficos y servicios ilícitos (de tóxicos, personas, armas, juegos, prostitución).⁹

La existencia de estos ejemplos latinoamericanos no es exclusiva de países en vías de desarrollo. En Europa, casos recientes en Alemania, Inglaterra y Francia, han puesto contra las cuerdas a personajes muy conocidos como al ex canciller Helmut Kohl, al primer ministro británico Tony Blair, o al actual presidente francés Jacques Chirac.

En América Latina los escándalos políticos por financiamiento ilegal son más impactantes por la presencia del narcotráfico. Algunos ejemplos recientes son:

a) En Bolivia, el caso “Drogas, Mentiras y Videos” de 1989, en donde estuvo implicado el candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Jaime Paz Zamora.

b) En Colombia, en 1994, la vinculación del candidato del Partido Liberal Ernesto Samper con el cártel de Cali, y la denuncia del fiscal general de la nación contra el presidente Samper recién electo.

c) En Panamá, el presidente Pérez Valladares admitió que 50,000 dólares provenientes del narcotráfico habían ingresado en su campaña.

⁹ Zovatto, Daniel, “América Latina”, en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, p. 41.

d) En Venezuela, distintos casos en 1988, 1989 y 1991, que involucra a distintos líderes políticos y sus campañas con el narcotráfico.¹⁰

¿Por qué el financiamiento ilegal socava al sistema democrático? En un conocido ensayo, Jorge Malem¹¹ expone once razones muy atendibles:

1) La corrupción daña la regla de la mayoría, porque cuando el gobierno toma alguna medida en cumplimiento de un pacto corrupto se dejan de lado las preferencias de los votantes. Se decide porque así lo ha dispuesto el donante. La idea de autogobierno “una persona un voto” desaparece.

2) La corrupción corroe los fundamentos de la teoría de la representación porque hace inútil la prohibición del mandato imperativo, ya que los representantes ejecutarán las órdenes de ciertos representados. El voto igualitario se trastoca en una especie de voto censitario, donde determinadas preferencias valen más que otras.

3) La corrupción elimina la esperanza de los actores políticos. La corrupción, vinculada a la financiación de la política, agrega certeza acerca de cuáles serán los estados de cosas que el partido en el gobierno potenciará o decidirá; al hacerlo, también agrega certeza acerca de qué estados de cosas quedarán excluidos o resultarán perdedores. El ciudadano se aparta de la vida política sabiendo con absoluta certeza que su voto es irrelevante.

4) La corrupción política es aducida como excusa para los golpes militares en los países subdesarrollados.

5) La calidad de la democracia se ve debilitada, porque la corrupción afecta o elimina al principio de publicidad que le es propio. Las razones y las propuestas han de ser defendidas en la arena pública. La corrupción exige que se oculten las verdaderas razones y los procedimientos por los que se toman ciertas decisiones políticas.

6) La corrupción empobrece la calidad de la democracia, porque se sustraen de la agenda pública todas aquellas cuestiones que constituyen la contraprestación corrupta correspondiente a la recepción por parte de los partidos o candidatos de fondos irregulares.

7) La corrupción provoca una serie de actos ilícitos en cascada: delitos u otros ilícitos de carácter administrativo.

8) La corrupción política fomenta la impunidad. La malla de impunidad afecta negativamente a los sistemas de control y a los organismos de control. Se produce en el ciudadano una sensación de que “todo vale”.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 46 y 47.

¹¹ Malem, Jorge, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, pp. 485-498.

9) La corrupción política viola los principios de equidad y de igualdad en las condiciones de la competencia entre partidos y candidatos. Aumentan las posibilidades de ganar del que tiene más recursos.

10) La corrupción política alienta el crimen organizado y el mundo del narcotráfico.

11) La corrupción política vicia el proceso de globalización. Las empresas que operan transnacionalmente se ven obligadas a ganar posiciones relevantes a través de la corrupción política dañando las bases del mercado libre y, con ello, afectando a los consumidores.

¿Cómo resolver los problemas del financiamiento ilegal?

Uno de los más reconocidos teóricos¹² sobre el tema propone seis formas de reglamentación:

a) Declaración de los fondos políticos, a menudo llamada transparencia, que es una regla consistente en el derecho del pueblo a saber de dónde proviene el dinero y cómo se gasta;

b) Establecer limitaciones a las aportaciones, así como prohibiciones a aportaciones de ciertas fuentes;

c) Limitaciones a los gastos de campaña, es decir, topes;

d) Equilibrio entre el financiamiento público y el financiamiento privado;

e) Reglamentación sobre el uso y acceso a los medios de comunicación electrónica, ya sea permitiendo a los candidatos y partidos comprar tiempo en los medios de comunicación, o determinando tiempo gratuito para los partidos;

f) Establecer prohibiciones de aportación con fondos públicos diferentes a los del financiamiento oficial, incluyendo aportaciones de empleados del gobierno.

Nosotros consideramos, como ya lo mencionamos arriba, que una de las formas de combatir la corrupción en la política consiste en derogar el financiamiento privado. Esta iniciativa propone por ello prohibirlo, porque la historia electoral de México demuestra, a nivel federal y local, que se trata de un financiamiento no susceptible al control pleno de las autoridades electorales. Su existencia comprueba que los candidatos en el poder pasan a

¹² Alexander, Herbert, "El financiamiento de las campañas presidenciales en Estados Unidos en perspectiva comparada", *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 109-111. También véase Alexander, Herbert, "Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework", *Comparative Political Finance in the 1980's*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 9-23.

trabajar a favor de intereses privados, en ocasiones carentes de legitimidad y legalidad, y todo ello en un marco de gran opacidad.

Estimamos que el financiamiento privado propicia vínculos indebidos entre los poderes fácticos y la clase política. Es una forma de financiamiento que degrada el carácter público y social de la política y constituye un mecanismo de secuestro y de cooptación de las instituciones por los factores reales de poder.

Por todo lo anterior, propuse una iniciativa de reforma constitucional y legal para suprimir el financiamiento privado de la vida política nacional para determinar que:

...El régimen de financiamiento de los partidos políticos se compondrá por financiamiento público, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, en los términos que lo disponga la ley. Se prohíbe cualquier tipo de financiamiento privado a los partidos políticos nacionales y en los procesos electorales.¹³

IV. REGULAR LA PUBLICIDAD DEL ESTADO

En nuestro país, desde hace mucho tiempo se necesita una ley reglamentaria que regule la publicidad del Estado para evitar abusos de los gobiernos federales, locales y municipales que limitan la equidad política y la imparcialidad, no sólo en los procesos electorales, sino también en el ejercicio cotidiano de los derechos a la libertad de expresión, al derecho a la información, en el quehacer de los gobiernos, y en las relaciones entre gobierno y oposición. Se trata de un viejo propósito que ha sido materia de distintas iniciativas de ley y que ha obligado a la Secretaría de Gobernación a emitir lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal que, hay que decirlo, son del todo insuficientes.

La reforma constitucional electoral de 2007 estableció en sus párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la carta magna lo siguiente:

Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su

¹³ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3162-A-III, 15 de diciembre de 2010 (1691).

responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Las anteriores disposiciones constitucionales significan que existen deberes para todos los servidores públicos del Estado, que los obligan a la imparcialidad y a la salvaguarda de la equidad en la competencia entre los partidos políticos. A partir de este principio, los recursos públicos, tanto federales, estatales o municipales, jamás pueden usarse en la publicidad gubernamental para trastocar esos principios. Los gobiernos deben ser respetuosos, en términos de equidad y de imparcialidad, en las relaciones con los ciudadanos, con la oposición y con los medios de comunicación. Es decir, no es posible romper por ningún motivo esos principios, y no sólo en época de procesos electorales y de campaña, sino permanentemente, en todo tiempo, para que exista una relación simétrica entre ciudadanos y gobernantes, entre medios y gobernantes y, entre los que tienen el poder y los que aspiran a obtenerlo.

Además, la propaganda estatal y gubernamental debe tener carácter institucional, es decir, debe referirse a los fines de cada institución y a la manera en que las instituciones se aproximan a ellos. No están permitidos mecanismos mediáticos de manipulación, simulación u ocultamiento. Los instrumentos de comunicación social deben darse a partir de elementos documentales o electrónicos, que expresen objetivamente a los ciudadanos el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales, con el propósito de dar cuenta de información confiable, técnica y verificable, que garantice los principios de rendición de cuentas y el derecho a la información. Esto es, no se trata de cualquier información institucional, sino de una circunscrita a informar y transparentar las tareas y objetivos de la función pública, sin exageraciones, falsedades u ocultamientos, pues esa información debe responder a los criterios del artículo 6o. constitucional en materia de derecho de acceso a la información (por ejemplo, dando cuenta a través de documentos, de la información completa y actualizada de los indicadores de gestión y del ejercicio de los recursos públicos).

La propaganda que difundan las instituciones públicas debe tener fines informativos. Es decir, su propósito no es el de promocionar a los gobiernos o la de cantar loas a los logros del gobierno. Tampoco la finalidad es la de fortalecer o apuntalar una opción ideológica. El objetivo es simplemente informar en un tono de neutralidad y de objetividad, como se señaló en el párrafo anterior. La evaluación de la información corresponde a los ciudadanos, y no a los gobiernos. El simple hecho de decir, por parte de las instituciones públicas, que lo han hecho muy bien o que se han conseguido los objetivos puede entrañar una violación de este principio constitucional.

También la propaganda de las instituciones públicas puede tener fines educativos y de orientación social. En el primer caso, los contenidos son de carácter pedagógico, cuidando que en esa enseñanza no se violenten los principios de imparcialidad ni los de equidad. Esto es, sin favorecer a ninguna de las opciones ideológicas del país o, en su defecto, presentando todos los puntos de vista sobre un mismo hecho, fenómeno o acontecimiento histórico, político o científico. En cuanto a la orientación social, se trata de recomendaciones, exhortaciones o consejos a los ciudadanos para que adopten determinadas conductas referentes a su salud, alimentación, a sus hábitos de consumo o a las medidas de protección civil. Esto último debe hacerse sin infringir los principios de equidad y de imparcialidad.

Lo anterior implica que, constitucionalmente, la publicidad institucional está acotada, en todo tiempo y no sólo en los momentos electorales, por los dos principios multicitados: el de imparcialidad y el de equidad. No se puede, en pocas palabras, usar la publicidad del Estado con finalidades político-electorales. Por eso, la norma constitucional señala que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución han sido una y otra vez violentados, tanto en los procesos electorales como fuera de ellos. Los gobiernos de los distintos órdenes usan la publicidad del Estado con una clara intencionalidad política para exagerar logros, para promocionar opciones ideológicas, sin exponer información neutral, objetiva, confiable y mensurable. Se hace un puro uso político de ella y, lo que es peor, se cometen fraudes a la Constitución y a las disposiciones legales electorales, y así se compran entrevistas a través de terceros, se da a conocer información por los medios de comunicación electrónica, aparentemente con valor informativo, pero que en realidad constituyen formas directas e indirectas de promoción política a ciertos servidores públicos o a determinadas opciones ideológicas o partidarias. Los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución son hoy día letra muerta.

La regulación del Cofipe tiene su parte de responsabilidad en esta cascada de violaciones constitucionales. El artículo 347 de la legislación electoral federal circunscribe la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral, y no en cualquier tiempo, como se desprende de las prohibiciones del artículo 134 de la carta magna. Igualmente, el Cofipe sólo prohíbe la difusión de propaganda gubernamental en los procesos electorales, que contraviene los párrafos sexto y séptimo del artículo 134 de la ley fundamental.

Las deficiencias normativas en la legislación secundaria exigen contar con una ley reglamentaria de los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución, que permita el cumplimiento cabal de los principios establecidos por esa norma constitucional. Las normas del Cofipe son insuficientes y permisivas con las conductas de los gobiernos y de los medios de comunicación electrónica. Por eso, la ley que proponemos determina que la publicidad del Estado en radio y televisión sólo se transmita en los tiempos del Estado y fiscales. Es la solución más adecuada y la óptima, porque evita las malas prácticas que hoy se presentan. En cuanto a la publicidad en medios impresos, ésta se sujeta a criterios muy estrictos para salvaguardar también los principios de imparcialidad y de equidad, además de los de objetividad y transparencia.

Es necesario evitar que la publicidad oficial sea utilizada a capricho del gobernante en turno. Es también imprescindible que la publicidad del Estado no responda a mecanismos de persecución, de ataque u hostigamiento contra medios críticos de los gobiernos y de las instituciones. Y, sobre todo, que la publicidad oficial esté en plena consonancia con los principios constitucionales.

En el Congreso de la Unión se han presentado diversas iniciativas, que, de manera directa o indirecta, tienen relación con la materia. Sin embargo, hasta el momento no han sido dictaminadas. Entre ellas destaco las siguientes:

I. El 19 de marzo de 2002, la diputada Lorena Beauregard, del PRI, presentó la iniciativa de Ley Federal para la Regulación y Control de la Publicidad Gubernamental en materia de Prensa, Radio y Televisión.

II. El 2 de diciembre de 2003, la diputada Cristina Portillo Ayala, del PRD, presentó la iniciativa de Ley Federal de Equidad y Transparencia para la Publicidad Institucional.

III. El 8 de diciembre de 2005, la senadora Dulce María Sauri, del PRI, presentó el proyecto de Ley Federal de Comunicación Gubernamental a la Ciudadanía.

IV. El 14 de mayo de 2007, el diputado Jacinto Gómez Pasillas, de Nueva Alianza, presentó una reforma de los artículos 93, 115, 116 y 122 de la Constitución, y 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V. El 11 de julio de 2007, el senador Graco Ramírez, del PRD, presentó un proyecto de decreto por el cual se reforman y adicionan disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

VI. El 23 de octubre de 2007, el senador Carlos Sotelo y la diputada Valentina Batres, del PRD, presentaron la iniciativa de Ley que regula la Publicidad del Estado.

También en el derecho comparado existen ordenamientos específicos para regular la publicidad del Estado. Es el caso de Australia, Bélgica, Canadá, España, Perú y Paraguay.

Los objetivos específicos de la ley que insté son:¹⁴

I. Establecer que en materia de publicidad del Estado en radio y televisión no se contratarán tiempos. Toda la publicidad del Estado en radio y televisión se transmitirá en tiempos del Estado y fiscales;

II. Obligar a la Secretaría de Gobernación a distribuir los tiempos del Estado y fiscales en radio y televisión que no son competencia de la autoridad electoral federal entre las instituciones a que hace referencia el artículo 3o. de esta ley, conforme a criterios de equidad, objetividad, imparcialidad y transparencia;

III. Permitir en medios impresos y de Internet, contratar publicidad del Estado conforme a criterios de equidad, objetividad, imparcialidad y transparencia, a fin de impedir su uso como censura o premio a medios de comunicación. Asimismo, se establecerán los casos en que se podrá asignar publicidad como estímulo;

IV. Determinar el contenido de la publicidad del Estado a fin de que comunique efectivamente y sin sesgos a las instituciones con la población y se cumpla el derecho a la información;

V. Realizar la contratación eficiente, transparente y unitaria de la publicidad del Estado en medios impresos e Internet, estableciendo procedimien-

¹⁴ La iniciativa consistió en proponer la reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia de publicidad del Estado, y que al mismo tiempo expide la Ley Reglamentaria de los artículos 6 y 134 constitucionales para regular la publicidad del Estado. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2902-II, 1o. de diciembre de 2009 (294).

tos sencillos de distribución, asignación, contratación e información sobre la publicidad contratada;

VI. Crear el consejo de la publicidad oficial, y

VII. Establecer como principal medio de control del cumplimiento de la ley responsabilidades y sanciones a quienes la incumplan.

En la publicidad oficial, según la iniciativa que propuse, queda prohibido cualquier contenido:

I. Con sesgo informativo que se aparte de la objetividad e imparcialidad en la comunicación;

II. Orientado a promover los logros de las autoridades e instituciones previstas en el artículo 3o. de esta ley;

III. Destinado a cuestionar o criticar a cualquier sector de la sociedad mexicana en el ámbito político, social, económico o cultural;

IV. Tendente a criticar o cuestionar a cualquier persona;

V. Influir en las preferencias electorales y políticas de los ciudadanos para apoyar directa o indirectamente a algún servidor público, precandidato, candidato o partido;

VI. Dirigido a polemizar con o a desprestigiar a cualquiera de los demás sujetos obligados;

VII. Que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público;

VIII. En los medios impresos o en Internet, la que no contenga el logotipo y nombre de la institución del Estado que paga el mensaje publicitario; es decir, cualquier texto en forma de “gacetilla”, reportaje, nota periodística u otros que no indique claramente que se trata de publicidad oficial;

IX. Que haga proselitismo directo o indirecto en favor de algún partido político, precandidato, candidato a puesto de elección popular o servidor público, y

X. Distinto de los señalados anteriormente, que viole de cualquier forma los principios constitucionales en la materia.

La iniciativa de ley reglamentaria expuesta busca asignar equitativa y transparentemente los tiempos del Estado y fiscales en radio y televisión para publicidad oficial, que no corresponde asignar a la autoridad electoral federal. También establece el sistema de distribución de recursos en medios impresos y en Internet. Señala las competencias que tendrán la Secretaría de Gobernación y el Consejo de la Publicidad Oficial en la materia. Determina las sanciones, los procedimientos y las autoridades competentes para aplicarlas.

V. DEMOCRACIA INTERNA DE PARTIDOS

En México estamos obligados a abrir los partidos y a las agrupaciones políticas a la sociedad para que éstos no se constituyan en oligarquías cerradas, sin debate interno y con decisiones cupulares. Los partidos en una sociedad democrática son los vehículos de la participación, coadyuvan en la integración de los órganos del Estado, pero ¿qué pasa cuando esos instrumentos privilegiados se oligarquizan y rigidizan? Se transforman, sin lugar a dudas, en los peores enemigos de la democracia, en la bestia negra de la política, como sucedió en Italia en la segunda mitad del siglo XX.

Se dice que lo que crea la gente acerca de un sistema político no es ajeno a éste, sino que forma parte de él. Los partidos han ido cayendo en las expectativas ciudadanas. Se trata de un fenómeno mundial. En Italia, por ejemplo, las elecciones generales del 27 y 28 de marzo de 1994 significaron el hundimiento de las fuerzas históricas que gobernaron este país desde la segunda posguerra. Críticos italianos, como Salvatore Lupo, indican que “...el partido pueda parecer sordo a las demandas de la colectividad, el nombre mismo de partido se vuelve obsoleto...”.¹⁵ El fenómeno italiano no es exclusivo de este país, ya que lo mismo en Europa que en América Latina los partidos son vistos negativamente. Hay una amplia coincidencia en torno a la idea de que el funcionamiento interno de los partidos no es suficientemente democrático, y una ideología antipartidista se recrea y amplía.

La crisis partidista es una crisis de los sistemas políticos, principalmente de los democráticos. Si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan, muchas veces de forma claramente monopolística, algunos de los fundamentales procesos del mecanismo democrático —la proposición de candidaturas en los diversos tipos de elecciones, las campañas electorales, los canales de reproducción de las elites políticas— resulta absurdo no reconocer que la falta de democracia interna se traduce en un claro déficit del mecanismo democrático.

¿Cómo resolver la crisis de legitimidad y la crisis de los partidos? En su conocido trabajo sobre los modelos de partido, Panebienco, que parte de la transformación del espacio político contemporáneo, que ha visto surgir al partido profesional-electoral, el que ha generado un ámbito multidimensional de la política, en donde el tradicional *continuum* derecha-izquierda ha sido sustituido por la división *establishment/antiestablishment*, de carácter problemático y caracterizada por comportamientos políticos anticonvenciona-

¹⁵ Blanco Valdés, Roberto, “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)”, en Porras Nadales, Antonio, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 197.

les y multifocales. La crisis de los partidos es superable, según este autor, por tres tipos de evolución:

- La primera consiste en la disolución de los partidos como organizaciones.
- La segunda entraña un retorno a la llama ideológica, un intento, por parte de los partidos existentes, de volver a desempeñar la tradicional función expresiva, a través de una recuperación de las antiguas identidades, y con un retorno a los maximalismos, tanto de derecha como de izquierda.
- La tercera posibilidad es la de la innovación política en sentido propio. Esta innovación se produciría desde fuera por nuevos “empresarios políticos”.¹⁶

Dentro de nuestro cercano entorno, Blanco Valdés expone las salidas a la de los partidos: 1) la superación de los propios partidos con nuevos movimientos sociales; 2) el debilitamiento de los partidos a través de modificaciones al sistema electoral (distritos uninominales, sistemas mayoritarios, listas abiertas); 3) la corrección legal de las tendencias oligárquicas; 4) la exposición de los partidos a la sociedad a través de un sistema de primarias y el congelamiento de la clase política, estableciendo límites y recortes en los cargos representativos.¹⁷

Este autor no comulga con las bondades de la regulación legal de los partidos. Aduce que en el caso de la República Federal de Alemania, la Ley de Partidos ha sido escasamente aplicada. En España, el control judicial, desde su punto de vista, tampoco ha dado resultados, y señala:

Resulta difícil expresarlo más descarnadamente, pero lo es, igualmente, hacerlo de una forma comparable en claridad, una claridad con la que no parece sencillo estar en desacuerdo. Aunque no me atrevería a afirmar rotundamente en suma, que toda medida de disciplina legal resulta inútil —piénsese, por ejemplo, en la exigencia de que los acuerdos en los órganos de dirección de los partidos se tomen por voto secreto o en la de que las decisiones fundamentales para la vida del partido tengan que ser sometidas a consulta de los diversos órganos de representación del conjunto de los afiliados— lo cierto es que debe reconocerse, siendo realistas, que sus efectos tienden a ser muy limitados.¹⁸

¹⁶ Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Universidad, 1990, pp. 487-512.

¹⁷ Blanco Valdés, Roberto, “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)”, *op. cit.*, pp. 191-229.

¹⁸ *Ibidem*, p. 221.

No obstante estas expresiones, lo cierto es que las medidas legales se han implementado en más de un país, y en algunos casos han tenido éxito. La regulación legal, obvio, no resolverá todos los problemas de oligarquización, pero sí puede impedir sus efectos más nocivos.

En Alemania, desde tiempo atrás, se prohibió en 1952 el Partido Socialista del Reich, y en 1956, el Partido Comunista de Alemania. El 30 de enero de 2001 el gobierno federal solicitó la prohibición del Nationaldemokratische Partei Deutschland (NPD) ante el Tribunal Constitucional. El 30 de marzo de 2001 el *Bundestag* y el *Bundesrat* presentaron sus demandas por razones idénticas. La solicitud se basó en la constitución de hechos y declaraciones que demostraron la naturaleza inconstitucional del Nationaldemokratische Partei Deutschland, a partir de consideraciones como el rechazo de la Ley Fundamental, la hostilidad hacia la democracia y el imperio de la ley, el desprecio y escarnio de la dignidad humana y los derechos fundamentales, la intolerancia ideológica, especialmente hacia quienes sostienen opiniones diferentes respecto de los extranjeros, un programa político totalitario, la semejanza con el nacionalsocialismo, el antisemitismo, una actitud contraria a la paz y revisionista, un comportamiento activamente beligerante y una propensión al uso de la violencia.¹⁹

Los actos de los partidos no tienen por qué estar excluidos de las redes del derecho, y no hay razón para evitar que los derechos humanos se respeten al interior de los partidos, o para no exigir jurídicamente que tengan una organización y funcionamiento democráticos.

En España, una ley de partidos publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 28 de junio de 2002 permitió la ilegalización del Herri Batasuna. La Constitución española no se orienta por un concepto de democracia militante como en Alemania, pero sí por principios muy claros que promueven la ilicitud de aquellas organizaciones que no se ajustan a principios democráticos, o que, como señala el artículo 9o., apartado 3, de esa legislación, vulneren sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, fomenten, propicien o legitimen la violencia como método para la consecución de objetivos políticos, o complementen y apoyen políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública.

En el mismo tenor, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sentencia del 31 de julio de 2001 (caso del Refah Partisi y otros *vs.* Turquía), determinó que la disolución de esa organización islamista radical —el Re-

¹⁹ Íñiguez, Diego y Friedel, Sabine, “La prohibición de partidos políticos en Alemania”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 122, mayo de 2002, pp. 30-40.

fah Partisi— por el Tribunal Constitucional turco no había producido violación del artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que garantiza la libertad de asociación, puesto que la forma de operar de esa organización es contraria a los principios democráticos. Textualmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos indicó:

El Tribunal considera que un partido político puede hacer campaña a favor del cambio de las leyes o de las estructuras constitucionales del estado, siempre que se den dos condiciones: a) Que los medios empleados a tal fin deben ser legales y democráticos en todos los sentidos; b) Que el cambio que se proponga sea también el mismo compatible con los principios democráticos fundamentales. De lo que se sigue necesariamente que un partido político cuyos líderes incitan a recurrir a la violencia, o proponen una política que no es compatible con una o más de una las reglas de la democracia, o aspiran a la destrucción de la propia democracia, o violan los derechos y libertades que la democracia garantiza, no pueden pretender prevalecerse de la protección de la Convención frente a las sanciones que por esas razones les han sido impuestas.²⁰

Lo expuesto pone en evidencia la importancia que puede tener la regulación legal para sancionar no sólo actitudes antidemocráticas y antijurídicas de los partidos con relación al sistema político en su conjunto, sino que esa regulación debidamente justificada y de carácter preciso puede permitir a los tribunales o a órganos constitucionales autónomos, la vigilancia de la vida interna partidista, y en su caso, la corrección jurídica correspondiente, cuando los partidos violan derechos de militantes o no funcionan ni se conforman democráticamente.

La clase política debe entender lo anterior, y evitar que en México pase-mos de un partido hegemónico a una partidocracia dogmática y esclerótica, que termine pervirtiendo el sistema político que se construye. Varios pasos se pueden dar en ese sentido, principalmente en la aprobación de una ley de partidos que garantice la democracia interna partidista en rubros como los derechos humanos de militantes y simpatizantes, la organización y procedimientos democráticos, las corrientes internas, y los mecanismos de control internos y externos para salvaguardar un funcionamiento y organización democrática.²¹ Existe, por el momento, un debate no suficiente en torno a

²⁰ Blanco Valdés, Roberto, “La ilegalización de Batasuna”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 124, julio-agosto de 2002, pp. 23-31.

²¹ Pinelli, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padua, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, 1984. Véase Cárdenas, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

la cuestión. Hoy por hoy, los partidos se oponen a que las autoridades electorales vigilen la vida interna partidista.

La democracia interna partidista está vinculada, por supuesto, al gran tema del financiamiento de partidos y a la fiscalización de los ingresos y egresos de estos institutos políticos. A pesar del avance reciente, la legislación mexicana sigue siendo muy endeble en aspectos relacionados con el patrimonio de partidos. Existe también, un debate sobre la información y la transparencia de las decisiones y procedimientos de fiscalización a partidos y agrupaciones políticas. En cuanto al financiamiento público, la crítica social a su elevado costo no está seguida por un debate sobre las relaciones entre los empresarios y el poder. Las investigaciones del IFE en algunos casos de resonancia pública, como el de (“Amigos de Fox”, muestran indicios y elementos de posibles vinculaciones entre los intereses económicos nacionales e internacionales con las campañas políticas en México. En el mismo sentido, no se ha logrado desvincular el apoyo oficial no legal a las campañas políticas, siendo su más renombrado ejemplo el caso conocido popularmente como “Pemexgate”).

Continuamente, por parte de las cúpulas de los partidos y agrupaciones políticas, existen intentos y no sólo intentos, para impedir la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos, pretextando que el derecho de asociación engloba un concepto de autodeterminación, autoorganización y autogobierno, y que esos derechos no pueden verse vulnerados, pues se coartaría el derecho de los ciudadanos libremente organizados a tomar sus propias decisiones.

Esos intentos se concretaron cuando en la reforma constitucional electoral de 2007 se estableció un párrafo tercero a la base I del artículo 41, que dice: “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”.

Muchas propuestas de las cúpulas de los partidos profundizan en ese sentido para: 1) salvaguardar la posición de las dirigencias partidistas; 2) evitar la restitución de los derechos de los militantes cuando son violados; 3) cercenar las vías de defensa de los ciudadanos, que forman parte de un partido; 4) impedir que las cuestiones relevantes de los partidos —afiliación, suspensión, postulación de candidaturas, remoción de dirigentes— sean conocidas por autoridades externas. Los partidos desean colocarse, en cuanto a su vida interna, al margen del Estado de derecho, para privilegiar la opacidad en la vida pública, favorecer la oligarquización partidista y el poder de sus burocracias.

En contra de las cúpulas partidistas y de las respectivas dirigencias de las agrupaciones políticas propuse derogar el párrafo tercero de la base I del

artículo 41 constitucional, y en su lugar presentar un nuevo párrafo tercero para establecer los principios fundamentales de la democracia interna partidista que a mi juicio son:²²

1. Los partidos y agrupaciones políticas se regirán por los principios de democracia interna, por lo que su organización y procedimientos deberán ser democráticos.

2. Los documentos básicos de los partidos y agrupaciones se conformarán bajo esos principios.

3. Ningún dirigente a nivel federal, estatal o municipal podrá permanecer en los encargos por más de seis años. Exclusivamente se permitirá una reelección en los cargos.

4. Los militantes y miembros de los partidos y agrupaciones políticas gozarán de los derechos fundamentales que establece la Constitución, y que se encuentran recogidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

5. En particular, se garantiza la libertad de expresión, el derecho a la información sobre el ejercicio de los recursos y la toma de decisiones así como la crítica al interior de esas entidades de interés público.

6. Todos los cargos directivos serán electivos.

7. La organización de las elecciones internas se organizará de acuerdo con los estatutos de cada organización, por las autoridades electorales federales, estatales y, del Distrito Federal.

8. Dichas elecciones comprenden los cargos intrapartidistas e intraagrupaciones, así como elecciones para que militantes y miembros sean postulados a cargos de elección popular.

9. Las elecciones internas serán libres, periódicas y auténticas.

10. Todos los militantes tienen garantizado el derecho al voto activo y pasivo en las elecciones internas.

11. Se podrán constituir corrientes de opinión al interior de los partidos pero éstas no tendrán derecho a recibir financiamiento público ni a autofinanciarse.

12. La máxima autoridad interna de los partidos es la asamblea de sus miembros, la que deberá reunirse por lo menos dos veces al año. Dicho órgano tomará las decisiones fundamentales de manera libre y mediante voto secreto y directo de sus integrantes.

13. Los órganos directivos de los partidos y agrupaciones funcionarán colegiadamente, y sus decisiones serán públicas una vez adoptadas.

²² *Gaceta parlamentaria*, núm. 3162-A-I, 15 de diciembre de 2010 (1643).

14. Los partidos y agrupaciones políticas son sujetos obligados directos de las leyes de transparencia y acceso a la información pública.

15. La construcción de las decisiones al interior de partidos y agrupaciones políticas se regirá por el principio de abajo hacia arriba. Los partidos y agrupaciones se integran bajo el principio de descentralización política, por lo que las subdivisiones en las entidades federativas y en los municipios gozarán de autonomía en relación con sus bases respectivas y con las decisiones que territorialmente y funcionalmente les corresponden.

16. Los partidos y agrupaciones políticas respetarán el pluralismo interno y la equidad de género. Ningún género puede tener más del 50% de cargos directivos.

17. No podrá negarse el ingreso de los ciudadanos a los partidos por causas que impliquen discriminación.

18. Todas las decisiones de los órganos de los partidos deberán fundarse y motivarse.

19. En los documentos básicos deberá recogerse el estatuto de los afiliados, el que garantizará sus derechos fundamentales.

20. Cuando se violen derechos de los militantes y miembros de los partidos y agrupaciones, el afectado podrá optar por acudir a las vías internas de garantía a sus derechos fundamentales o bien acudir directamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que sus derechos sean restablecidos.

21. Igualmente, al interior de los partidos y agrupaciones políticas deberán promoverse mecanismos de democracia directa, principalmente la revocación de mandato a los dirigentes que se aparten de los principios democráticos.

22. Los cargos partidos y en las agrupaciones políticas son incompatibles con cualquier cargo público.

23. Las leyes sobre democracia interna de partidos y agrupaciones políticas, además de maximizar los anteriores principios, establecerán las conductas y procedimientos que son sancionables al interior de los partidos y agrupaciones políticas.

VI. LEGITIMACIÓN PROCESAL DE LOS CIUDADANOS EN LOS RESULTADOS ELECTORALES

Se piensa equivocadamente que los controles institucionales —Poder Judicial, Ministerio Público, órganos de fiscalización o electorales— cuando están bien diseñados y son autónomos bastan para transparentar y fiscalizar

al poder público. Esa concepción es equivocada; es necesario contar con una sociedad civil activa y medios de comunicación independientes.

La sociedad civil debe contar con instrumentos jurídicos para ejercer la supervisión y vigilancia de todas las autoridades del país. Esas herramientas consisten, aunque no sólo, en instrumentos de democracia semidirecta, tales como el referéndum, la revocación del mandato y la iniciativa legislativa popular. En su ejecución, estas vías no deben ser administradas por ninguno de los poderes tradicionales, sino por órganos constitucionales autónomos, como las autoridades electorales, y bajo la estricta supervisión ciudadana.

A los mecanismos de democracia semidirecta tradicionales deben agregarse otros, como la posibilidad de que sectores sociales puedan proponer ante las Cámaras del Congreso, comisiones especiales, ya sea de investigación o de otro género, para que el Legislativo indague temas o hechos de importancia o relevancia social. En la planeación, programación e implementación de políticas y programas públicos debe considerarse legalmente la intervención de la sociedad en cada una de las etapas del procedimiento. En el ámbito del Poder Judicial, se deben materializar las acciones ciudadanas o populares de inconstitucionalidad, la protección de intereses difusos o colectivos, la derogación del concepto “interés jurídico” en los litigios de naturaleza pública o que no atañan a intereses privados, la incorporación de la figura del *amicus curiae* y, desde luego, la participación de los ciudadanos en los procesos de elección de las titularidades judiciales y de los órganos autónomos más importantes. Las medidas anteriores en los tres poderes y en los órganos constitucionales autónomos deben venir acompañadas por normas de acceso a la información y transparencia más amplias que las actuales. Sobre todo, la necesaria transparencia en los procedimientos administrativos, legislativos, judiciales y en los de los órganos autónomos.

La sociedad civil debe contar con otros medios de control, tales como las auditorías ciudadanas, los *ombudsmen* sociales, las diferentes vías de movilización social, y con la garantía de que se respetaran formas de protesta social como la resistencia, la desobediencia civil y la objeción de conciencia.²³ De lo que se trata es que la sociedad civil siempre cuente con armas, de preferencia jurídicas para supervisar, vigilar y controlar a las instituciones y a sus responsables. La idea es que la sociedad civil promueva condiciones más participativas y deliberativas en el mundo institucional y social. Se pretende generar un debate sobre cuestiones tales como los mandatos imperativos, que pueden favorecer políticas deliberativas y obligar a la comunidad a lle-

²³ Falcón y Tella, María José, *La desobediencia civil*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 2000, y Ugartemendia Eccizabarrena, Juan Ignacio, *La desobediencia civil en el Estado constitucional democrático*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 1999.

gar a un acuerdo sobre lo que se va exigir a sus mandatarios; de insistir en la representación por grupos, dado que puede ser una forma de resolver problemas sociales o económicos que parecen irresolubles; obligar a los medios de comunicación a ocuparse de cuestiones de interés público y de hacerlo confrontando varios puntos de vista; subsidiando expresiones o voces no escuchadas, por ser minoritarias, y poniendo a su alcance de forma gratuita a los medios de comunicación electrónica para ventilar sus puntos de vista; consultar a los sectores afectados antes de la aprobación de políticas públicas o leyes; descentralizando decisiones, etcétera.²⁴

La iniciativa que propuse en esta materia se inscribe dentro de la lógica de democracia participativa y deliberativa.²⁵ Se pretende que los ciudadanos, individual o colectivamente, tengan legitimación procesal activa y pasiva en materia de medios de impugnación electoral. Consideramos que no es suficiente que exclusivamente los partidos y, en menor medida los candidatos, puedan impugnar la validez de los resultados electorales, es necesario que los ciudadanos intervengan en ellos, sin que tengan que acreditar interés jurídico alguno, para que se logre garantizar que las elecciones sean realmente libres, auténticas y periódicas. El sistema electoral debe contar con los mecanismos adecuados para salvaguardar la autenticidad del sufragio y su consecuencia, que son los resultados electorales. Las elecciones deben ser válidas, no sólo formal, sino materialmente. Las elecciones deben ser creíbles, y para ello es imprescindible que los ciudadanos fiscalicen procesalmente su calidad. Como puede advertirse, se trata de una cuestión insoslayable de orden público. Sin elecciones libres y auténticas la democracia no es posible ni el Estado constitucional y democrático de derecho.

La legislación electoral vigente prevé las figuras de observador electoral y visitante extranjero, que constituyen un mecanismo de supervisión de la calidad electoral. Sin embargo, los informes, observaciones y recomendaciones de los observadores y visitantes no son vinculantes para la autoridad electoral o para otras autoridades y, lo más grave, esos documentos suelen quedar sin atención por parte de las instituciones y actores electorales.

Es preciso, por tanto, que los ciudadanos en general, aunque no sean observadores electorales, tengan legitimación procesal para impugnar los

²⁴ Gargarella, Roberto y Ovejero, Félix, “Democracia representativa y virtud cívica”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 105, septiembre de 2000, pp. 69-75.

²⁵ La denominé “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, modifica y adiciona los artículos 13, 54, 65, 74 bis y, 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para que los ciudadanos tengan legitimación procesal a fin de impugnar la validez de las elecciones y los resultados electorales”, y fue inscrita para ser presentada al pleno de la Cámara de Diputados el 4 de febrero de 2011.

resultados electorales y, de esta suerte, los gobernados sean los últimos garantes de la calidad democrática de las elecciones, pues muchas veces los partidos políticos, que están más preocupados por la defensa de sus éxitos electorales, descuidan la regularidad jurídica y democrática de los procesos electorales.

La iniciativa que propuse al pleno de la Cámara tiene un fundamento constitucional indudable: el principio de soberanía popular previsto en el artículo 39 de nuestra carta magna, pues todas las instituciones, procesos electorales incluidos, tienen como origen y fin a los ciudadanos. Si esto es así, ¿cómo es posible que los ciudadanos no puedan impugnar los resultados y la validez de una elección?, y ¿cómo es posible que los partidos políticos tengan un indebido monopolio legal en esta materia, pues la Constitución no los dota de ningún monopolio procesal?

La iniciativa en cuestión pretende reconocer el derecho de los ciudadanos a impugnar decisiones de las autoridades electorales, más allá de la legitimación procesal que se prevé en algunos casos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como es el caso del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, pues estimamos que todos los ámbitos procesales en materia electoral deben ser accesibles a los ciudadanos a través de medios de impugnación específicos, sobre todo, aquellos que sirven para reivindicar la validez, limpieza y legitimidad de los resultados electorales.