

**FACULTAD DE DERECHO**  
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA COMO  
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**

TESIS QUE PARA TITULARSE EN LA LICENCIATURA EN DERECHO  
PRESENTA:

**JOSÉ RAFAEL OSORNIO CRUZ**

# ÍNDICE

	Página
<b>Capítulo 1: Marco Teórico</b>	<b>1</b>
1.1 Democracia	1
1.1.1 Formas de Estado y de Gobierno	5
1.1.2 Democracia y legitimidad	11
1.1.3 Democracia y representación	13
1.2 Consideraciones sobre la soberanía	20
1.2.1 Soberanía y representación	24
1.2.2 Soberanía y autoridad	29
1.3 Derechos Político-Electorales	31
1.3.1 Derechos Humanos	31
1.3.2 Sufragio	34
1.4 Derecho Electoral	37
1.5 Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia	47
1.5.1 Principios	51
<b>Capítulo 2: Marco jurídico del Derecho Electoral</b>	<b>55</b>
2.1 Sistema Político Mexicano	58
2.2 Derecho al voto	60
2.3 Partidos políticos	62
2.3.1 Clasificación de los partidos políticos	68
2.3.2 Obligaciones de Transparencia y en materia de Acceso a la Información Pública de los Partidos Políticos	70
2.3.3 Sistema Electoral	74
2.3.4 Sistemas de Partidos	75
2.4 Instituciones Electorales	79
2.4.1 Instituto Nacional Electoral	79
2.4.2 Organismos Públicos Locales	81
2.4.3 Tribunal Electoral	82
2.4.4 Autoridades Electorales Jurisdiccionales	83

2.5 Proceso Electoral	83
2.5.1 Preparación de la elección	86
2.5.2 Jornada electoral	89
2.5.3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones y dictamen y declaraciones de validez de la elección	90
2.6 Consulta Popular	90
<b>Capítulo 3: Marco jurídico de la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública</b>	92
3.1 Instituciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública	92
3.2 Información Pública	98
3.3 Solicitudes de Acceso a la Información Pública	102
3.4 Información clasificada	104
3.5 Medios de impugnación en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública	106
<b>Capítulo 4: Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública como elementos esenciales de la democracia</b>	109
4.1 Beneficios de la Transparencia y el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública	110
4.2 Sociedad informada y toma de decisiones	118
4.3 Planeación democrática	134
4.4 Participación ciudadana	136
4.5 Transparencia y derecho de acceso a la información pública como mecanismos de control del poder	148
BIBLIOGRAFÍA	165
FUENTES DE CONSULTA DIGITALES	168



## Capítulo 1.- Marco teórico

### 1. Democracia

Esta tesis comienza por tratar un concepto estudiado y conocido en demasía, pero que, no obstante ser parte del vocabulario popular, es necesario comprender y profundizar en su análisis, no sólo por significar la base de este trabajo de investigación, sino porque representa y pone de manifiesto, los ideales políticos que el pueblo mexicano plasmó en su Constitución.

Así, es fundamental considerar lo señalado por el estudioso de las ciencias sociales, el florentino Giovanni Sartori, quien de manera profundamente breve señala el devenir de la democracia:

El término democracia aparece por primera vez en Herodoto y significa, traduciendo literalmente del griego, poder (kratos) del pueblo (demos). Pero desde el siglo III a. C. hasta el siglo XIX la democracia ha sufrido un largo eclipse. La experiencia de las democracias antiguas fue relativamente breve y tuvo un recorrido degenerativo. Aristóteles clasificó a la democracia entre las formas malas de gobierno, y la palabra democracia se convirtió durante dos mil años en una palabra negativa, derogatoria. Durante milenios el régimen político óptimo se denominó república (res publica, cosa de todos) y no democracia. Kant repite una opinión común cuando escribía, en 1795, que la democracia es necesariamente un despotismo; y los padres constituyentes de los Estados Unidos eran de la misma opinión. En los *federalist papers* se habla siempre de república representativa, y nunca democrática (salvo para condenarla). Incluso la revolución francesa se refiere al ideal republicano, y solo Robespierre, en 1794, utilizó democracia en sentido elogioso, asegurando así la mala reputación de la palabra durante medio siglo. La democracia que practicamos hoy, ya no es la de los antiguos.

Hoy la democracia es una abreviación que significa *liberal-democracia*. Y mientras que el discurso sobre la democracia de los antiguos es relativamente simple, el discurso sobre la democracia de los modernos es complejo. Distingamos tres aspectos. En primer lugar, la democracia es un principio de legitimidad. En segundo lugar, la democracia es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no

únicamente de titularidad) del poder. En tercer lugar, la democracia es un ideal.<sup>1</sup>

Destaco de lo anterior que el concepto de democracia ha tenido una evolución considerable, es decir, que no es una forma constante en el devenir histórico del ser humano, mencionando al respecto que hoy en día, por lo menos para gran parte del mundo y bajo una cosmovisión occidental, la democracia es el ideal que debe alcanzarse y perfeccionarse de manera permanente a modo de panacea política y como cúspide de la lucha por garantizar las libertades.

Se puede responder a esta constatación que la democracia como es (en la realidad) no es la democracia como debería ser, y que la democracia es, ante todo y por encima de todo, un ideal. En gran medida esto es la democracia como autogobierno, como gobierno del pueblo en primera persona sobre sí mismo. Así es la democracia igualitaria, es decir, reducida a un ideal generalizado de progresiva mayor igualdad. Un elemento ideal o normativo es ciertamente constitutivo de la democracia: sin tensión ideal una democracia no nace, y, una vez nacida, rápidamente se distiende. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contracorriente, contra las leyes de la inercia que gobiernan a los agregados humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, se derrumban por sí solas; las democracias son difíciles, deben ser promovidas y creídas.<sup>2</sup>

En ese sentido, tendemos a considerar que un sistema político, siempre y cuando sea verdaderamente democrático, estará libre de corrupción, desarrollará su labor sin errores y garantizará estabilidad social y económica a todos los habitantes de un país.

No obstante que la aseveración anterior constituye por sí sola una hipótesis susceptible de desarrollarse a través de un trabajo de tesis independiente, lo cual no es el objetivo del presente estudio, se manifiesta que no se considera que la democracia por sí sola sea la solución a cualquier conflicto o malestar social.

Así, al hablar de democracia, debemos estar conscientes de que la mayoría no necesariamente tiene la razón (tiranía de la mayoría). Más adelante se ahondará en este concepto, pero baste por ahora para manifestar que la

---

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni, *Elementos de la teoría política*, primera reimpresión 2002, Alianza Editorial, México 2002, pág. 29.

<sup>2</sup> *Ibidem*, págs. 30 y 31.

democracia requiere de mayores elementos para ser un verdadero ejercicio de mejora constante, por ejemplo, estudios entre los involucrados, ejercicio del sufragio con conocimiento de causa y una cierta igualdad entre quienes participan de un proceso democrático.

Ahora bien, cabe ahora preguntarnos, ¿qué vuelve a un proceso verdaderamente democrático? Más allá del sufragio libre, de instituciones fiables que garanticen la autenticidad del proceso y de los resultados, así como de elecciones periódicas dentro de un régimen que permita alternancia, este trabajo de investigación discurre sobre la hipótesis de que para que un proceso sea democrático, es imperativo que los electores cuenten con elementos de discernimiento suficientes para poder tomar las decisiones políticas que se les encomiendan.

Es por lo anterior, que la democracia juega un rol primario dentro de este marco teórico y por lo que se la analiza de manera concreta pero completa.

Así, de acuerdo a lo que se ha revisado, la democracia para que sea tal, debe ser legítima y para que sea materializable debe ser representativa. La representación puede ser directa o indirecta, en esta tesis se abordará el caso específico del sistema político mexicano, que incorpora características de ambos tipos de representación en el Capítulo 2, que aborda el marco jurídico de mi trabajo de investigación.

No debe olvidarse, que no obstante ser perfectible, e incluso legítima, la democracia no pierde su cualidad de ideal, por significar siempre un objetivo al que se aspira. Pero no debe considerarse, por tanto, utópico. A este respecto, Sartori nos comenta:

Puesto que sin democracia ideal no existiría democracia real, el problema se convierte en: ¿cómo es que los ideales se vinculan con la realidad, ¿cómo es que un *deber ser* se convierte en *ser*? Gran parte del debate sobre la democracia se vuelca, más o menos conscientemente, sobre la demanda. Si se realizara, un ideal ya no sería tal. Y cuanto más se democratiza una democracia, tanto más se eleva la apuesta. ¿Pero hasta qué punto puede elevarse ésta? La experiencia histórica enseña que a ideales desmesurados corresponden siempre catástrofes prácticas. Sea como fuere, en ningún caso la democracia tal y como es (definida de modo descriptivo) coincide, ni coincidirá jamás con la democracia tal y como quisiésemos que fuera (definida de modo prescriptivo).

La distinción mencionada hasta el momento entre *democracia en sentido descriptivo* y *democracia en sentido prescriptivo* es importante no sólo porque centra el debate sobre la democracia, sino también nos ayuda a plantearlo correctamente. Hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial todos aceptaban sin discusión que la democracia moderna era una sola. Pero después se ha mantenido que hay dos democracias, que al tipo occidental se contraponía una democracia popular más auténtica. El auto-estallido, entre 1989-90, de los sistemas comunistas del este europeo y del propio régimen soviético ha resuelto la cuestión: la denominada democracia <<sustancial>> (comunista) no era tal. Pero sigue siendo importante comprender cómo se ha demostrado y creído la tesis de las dos democracias. Un planteamiento correcto habría requerido una comparación entre los dos casos - aceptación y descripción- en dos veces: primero entre los ideales, y después entre los hechos. Pero los defensores de la democracia comunista, por el contrario, han invertido los términos, comparando los ideales (no realizados) del comunismo con los hechos (y aspectos negativos) de las democracias liberales. De este modo, se gana siempre; pero sólo sobre el papel. La democracia alternativa del este era un ideal sin realidad. La única democracia que existe y que merece ese nombre es la democracia liberal.

Desde siempre la palabra democracia ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno; y está sigue siendo la aceptación primaria del término. Pero puesto que hoy hablamos también de democracia social y de democracia económica es conveniente establecer rápidamente que es lo que entiende en cada momento.<sup>3</sup>

Así, puede referirse que la democracia para ser tal ha de ser legítima y garantizarse a través de medios representativos, es decir que requiere tanto de definición como de puesta en marcha; citaré a continuación a Moreno Collado para continuar esbozando aspectos esenciales de la democracia:

Por régimen democrático, entendemos "un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados". Conforme a esta definición, subraya el aspecto procedimental de la democracia sobre su aspecto

---

<sup>3</sup> Ídem

sustantivo. En ese contexto y en razón de los movimientos de transición política que se suscitaron en los países europeos del Mediterráneo a mediados de los sesenta del siglo XX, entre los que destacan Portugal, España y Grecia, con lo que se logró eliminar prácticamente los sistemas anti democráticos, el vocablo democracia se ha visto limitado, ya dejado de ser utilizado para referirnos a la democracia, así, sin agregarle adjetivo alguno.<sup>4</sup>

### **1.1.1. Formas de Estado y de Gobierno**

La democracia es un pilar por medio del cual se parte en este trabajo de investigación, ahora bien, debemos ubicarnos, donde conceptualmente se ubica este concepto así, es conveniente, dar inicio tomando como cuadro de referencia la clasificación de las formas de estado y de gobierno, a ese respecto se considera conveniente tomar en cuenta lo siguiente:

Como punto de referencia para el desarrollo del tema conviene dejar asentada la diferencia de fondo que existe entre formas de Gobierno y formas de Estado, toda vez que la óptica desde la cual enfocaremos nuestro trabajo es sobre la democracia como forma de gobierno.

Las formas de Estado toman como base la estructura y organización de sus elementos constitutivos, en tanto que las formas de Gobierno se sustentan en la forma de cómo se ejercita el poder. Las formas de Estado conocidas son: a) Estados unitarios, b) Estados federales y c) confederación de estados. El Estado mexicano, por su forma, es actualmente federal.

En cambio, las formas de Gobierno desde una visión clásica aristotélica son: a) monarquía o gobierno de una persona, b) aristocracia, lugar donde gobierna un pequeño grupo privilegiado y c) democracia, de la cual se predica que todos los ciudadanos tienen capacidad para participar activamente en la vida orgánica del país, y con esta lógica se entiende que alguna manera todos gobiernan. Aristóteles les llamo "formas puras" para oponerles a las "formas impuras":

---

<sup>4</sup> Moreno Collado, Jorge *Teoría constitucional y procesos políticos fundamentales*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2014, pág. 694.

<b>Formas puras</b>	<b>Formas impuras</b>
Monarquía	Tiranía o totalitarismo
Aristocracia	Oligarquía
Democracia	Demagogia

Se puede afirmar que no existe necesariamente correlación entre formas de Gobierno y forma de Estado. Puede haber un Estado unitario bajo un gobierno monárquico, aristocrático o democrático; igual que puede suceder en Estados federales o confederaciones.<sup>5</sup>

Así, de acuerdo a la anterior clasificación, las formas de Estado se determinan de acuerdo con su configuración y la forma en que se ejerce el poder, pudiendo ser ésta la de un Estado federal, una confederación o un Estado unitario.

Como se explica en la cita previa, las formas de gobierno que se manejan al rededor del mundo, esquematizadas en la tabla que manejamos dentro de esta exposición, nos revela la impureza a la que puede llegar una forma de gobierno ya que por malos manejos de las autoridades se distorsiona el curso de la rectoría de un Estado. Para aclarar aún más lo referido, encuentro oportuno incorporar la siguiente cita:

Se entiende por formas de Estado, en términos generales, las diversas relaciones que unen entre sí a los diferentes elementos constitucionales, de carácter tradicional del propio Estado -gobierno, pueblo y territorio- sobre la base de concepciones específicas de carácter político-jurídico.

A diferencia de las "formas de gobierno", que solo aluden a las diversas maneras en que puede organizarse solo uno de los elementos del Estado, esto es, al gobierno en el caso de las "formas de Estado" se hace referencia a las diversas relaciones entre los distintos elementos constitucionales del Estado.

(...)

---

<sup>5</sup> Barragán Cisneros, Velia Patricia, *De la Democracia y los Partidos Políticos*, Editorial de la Universidad Juárez del Estado de Durango, Primera edición, México 2009, págs. 32 y 33.

(...), podemos señalar la aparición, en los agostados años transcurridos entre las dos grandes convulsiones bélicas, de una diversa "forma de Estado", que podría definirse en la actualidad con otra calificación convencional de Estado autoritario, ya que aparecía dirigido al aumento de los poderes de los gobernantes, con el objeto de que los ciudadanos que se consideraban como los más capaces desde el punto de vista político, pudiesen efectuar una acción de mayor eficacia en el interés de la colectividad nacional y esta justificación tecnológica de la referida concentración del poder, nos permite distinguir, entre otros aspectos, a esta forma de las que caracterizan al gobierno simplemente absoluto del pasado.<sup>6</sup>

De lo anterior, se puede destacar que la forma de gobierno democrática, es históricamente considerada como una contraposición a formas de gobierno absolutistas y que, además, es producto histórico de la evolución del Estado occidental moderno.

Inserto a continuación, una clasificación más extensa de las formas de gobierno:

Las clasificaciones contemporáneas.

- 1) Las clasificaciones jurídicas contemporáneas se inspiran en Montesquieu en lo concerniente a su teoría de la separación de poderes, más que en su reflexión sobre las tres formas de gobierno. Hoy en día, las formas de gobierno se clasifican en función de los diferentes "poderes", es decir, de los diferentes elementos del Estado: la nueva división tripartita distingue los regímenes de confusión de poderes, los de separación de poderes, y los de colaboración de poderes. En el régimen de confusión de poderes, todas las decisiones fundamentales son tomadas por un mismo órgano del Estado; este tipo de régimen de asamblea por elección -notemos que el rey llega al poder por derecho hereditario, el dictador por la fuerza, y la asamblea por elección popular. El régimen de separación de poderes -el poder limita al poder (Montesquieu)- asegura la independencia de los órganos ejecutivos, legislativo y judicial, puesto que la división de las funciones limita realmente la acción de cada órgano. Al interior de esta categoría, existe una subdivisión general de monarquías y repúblicas. La forma de monarquía de

---

<sup>6</sup> Orozco Enríquez, Jesús, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987, págs. 1462 y 1463.

la separación de poderes es la monarquía limitada -como fue el caso de Inglaterra, de la época feudal a fines del siglo XVII-, en que un parlamento dotado de competencias financieras y legislativas limita las prerrogativas del rey. La forma republicana de la separación de poderes, la constituye el régimen presidencial norteamericano, nacido a fines del siglo XVIII. La colaboración de los poderes es la forma más difundida de distribución de funciones entre los gobernantes, y se caracteriza por tres ideas esenciales: 1) una distinción de las funciones del Estado, que se confían a órganos distintos; 2) pero, estos órganos tienen dominios de acción común; y, 3) lejos de ser rigurosamente aislados uno de otro, los órganos legislativos y ejecutivo disponen de medios recíprocos de acción (disolución y responsabilidad política). La colaboración de poderes reviste en la práctica diversas formas, cuya más difundida es el régimen parlamentario (Europa occidental, Canadá, Australia, etc.), bien republicano (Alemania Federal, Francia, Italia, etc.), o bien monárquico, (Bélgica, Dinamarca, Gran Bretaña, España, etc.).

- 2) Entre las clasificaciones jurídico sociológicas modernas cabe señalar una propuesta interesante y original (Carpizo, la clasificación). Las constituciones son: a) democrática b) cuasi-democráticas c) de democracia popular, y, d) no democráticas, en función de la presencia, la semipresencia o la ausencia de tres elementos fundamentales: garantías individuales, mínimo económico, y sistema de partidos políticos (pluralismo o unipartidismo).<sup>7</sup>

En relación con la clasificación citada de formas de gobierno de Montesquieu, se esquematiza para mejor visualización de la siguiente forma:

Confusión de poderes	Separación de poderes	Colaboración de poderes
----------------------	-----------------------	-------------------------

<sup>7</sup> Lions, Monique, *Diccionario Jurídico Mexicano*, segunda edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987, págs.1463 a 1465.

<p>Todas las decisiones fundamentales son tomadas por un mismo órgano del Estado.</p>	<p>Asegura la independencia de los órganos ejecutivos, legislativo y judicial, puesto que la división de las funciones limita realmente la acción de cada órgano.</p> <p>Con esto, se garantiza un sistema de controles entre poderes, los unos controlan a los otros.</p>	<p>Las funciones del Estado se confían a órganos distintos, los poderes, no obstante que cuentan con dominios de acción particulares, también cuentan con medios de acción común.</p>
---	--	---

Es así, que Montesquieu refiere que es la última de éstas (colaboración de poderes), la que resulta funcional y a la vez la que permite la acción de contrapesos en el ejercicio del poder, sin que obste para la adopción de diversos tipos de regímenes, régimen parlamentario, republicano y monárquico.

Como puede verse, la configuración de un Estado (de acuerdo a la realidad occidental actual), puede responder a diversas y variadas formas, asimismo, cada Estado responde a una forma de Gobierno, que, si bien no está determinada por una forma de Estado, sí define aspectos del sistema político de que se trate. Al respecto, se considera ilustrativa la opinión del Doctor Curzio sobre el tema:

La formación de los Estados nacionales es uno de los episodios más importantes de la Edad moderna. Dos procesos explican la emergencia que da forma jurídica, política y militar: por un lado, la ruptura del orden feudal, debida a su imposibilidad de trascender los intereses inmediatos de los señores feudales y, por el otro, la incapacidad de los poderes supranacionales - como el papado y el emperador- para emprender nuevas realidades políticas de los "órdenes nacionales" emergentes. La combinación de estos procesos género las condiciones como la

defensa de las autonomías municipales, la formación de ligas o alianzas con el papado.<sup>8</sup>

En función de lo referido ha de tenerse en cuenta que el Estado, tal y como hoy lo conocemos, responde al devenir histórico, social y económico, así el Estado actual no es igual a la organización política de las Ciudades-Estado griegas, ni de la antigua Roma, ni de los reinos feudales o del mundo colonial.

Como consecuencia, *soberanía* es un término que ha evolucionado a la par de *democracia*, puesto que la configuración de un Estado en la actualidad coexiste con los otros Estados de manera diferente a la que lo hizo en el pasado. Es decir que las características que se le otorgan responden también a la organización política internacional.

Resulta particularmente interesante el listado propuesto por el Doctor Curzio, que enumera bajo su criterio las características de un Estado moderno, siendo éstas las siguientes:

En los Estados modernos la expresión más evidente de la soberanía tiene que ver con el desempeño de las funciones indelegables siguientes:

- Garantizar la independencia nacional.
- Violencia y coerción legítimas sobre los ciudadanos.
- Recaudación fiscal para propósitos de interés colectivo.
- Emisión de moneda.
- Abolición de fronteras internas.
- Conducción de política exterior.
- Conducción de defensa nacional.
- Custodia de fronteras.
- Garantizar los derechos de propiedad.
- Garantizar el acceso a los satisfactorios básicos.
- Desarrollo de infraestructura y vías de comunicación para integrar al Estado.
- Promover la educación y la superación de los habitantes.
- Garantizar la seguridad jurídica.<sup>9</sup>

Hasta aquí se han analizado las diversas formas de Gobierno y de Estado, sin embargo, me parece importante resaltar que dichas formas, se desprenden de las políticas romanas y no pueden visualizarse como políticas máximas, sino

---

<sup>8</sup> Curzio Gutiérrez, Leonardo Antonio, *Introducción a la Ciencia Política*, Primera Edición, Oxford University Press, México 2009. pág. 70.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pág. 79.

meramente como indicativos genéricos de la organización de un Estado, al respecto el Doctor Curzio manifiesta lo siguiente:

La ciencia política occidental se entiende como un árbol que tiene tres grandes ramas. La primera es por supuesto el pensamiento político heredado de Aristóteles, Platón y toda la galaxia de pensadores griegos. La segunda es el mundo romano y sus contribuciones en el ámbito del derecho y la edificación de instituciones hasta la fecha, con diferentes nombres y propósitos, siguen vivas (probablemente el Senado sea la más notable). La tercera rama recupera la tradición judeocristiana a través del libro que ha modelado los espíritus de los occidentales durante siglos: La Biblia. En ese texto hay elementos variados de reflexión política, que tuvieron gravitación enorme en la reflexión de los pensadores políticos medievales.

El poder es un medio para conseguir un fin y, por ello, es un mecanismo administrativo para conseguir determinados fines que deben ser explícitos.<sup>10</sup>

Puede por lo tanto afirmarse que nuestro sistema político es producto de la herencia histórica de nuestra propia configuración como Estado. De tal suerte, el sistema político mexicano se instaura bajo los pilares de ser una República, Democrática, Representativa y Federal, identificándose las anteriores características como la forma de Estado y de Gobierno que categóricamente nos corresponden.

### **1.1.2. Democracia y legitimidad**

Atendiendo a lo que hemos esbozado hasta ahora, estimo prudente incorporar la voz del checo Karl Deutsch, cuando afirma:

(...) La mayor parte de la gente obedece al gobierno y las leyes en forma voluntaria, por hábito o porque piensa que son correctos o legítimos.

Bajo un gobierno democrático, la mayoría (en forma directa o indirecta) hace o confirma las leyes y elige o confirma al gobierno, sus funcionarios y sus políticas. Pero la minoría que está en desacuerdo ahora con estas políticas o leyes puede

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 41.

convertirse mañana en la mayoría. Así pues, en un sistema político democrático las minorías deben conservar la libertad para expresar sus opiniones, para promoverlas, para organizarse y tratar de ganar adeptos. Debe tener esta libertad no sólo en su propio interés sino en interés de cada uno de los miembros de la mayoría, para proteger su posibilidad de obtener diferentes clases de información y su derecho a cambiar de opinión. Si se silencia las opiniones de la minoría, la mayoría vería menguada su ciudad para comparar ideas, para aprender ideas nuevas y para cambiar sus acciones si le place.<sup>11</sup>

De acuerdo con el orden de ideas de Deutsch, se destaca el concepto de legitimidad adyacente al de mayoría, toda vez que para que una democracia se considere legítima, debe perpetuar el sentir mayoritario, es decir que la voz de la mayoría se ejerce a fin de materializar un objetivo, que de no configurarse redundaría en una pérdida de la legitimidad.

No obstante, de acuerdo con el autor en cita y a modo de garantizar que la democracia continúe, es necesario no sólo que exista una minoría, sino también que ésta tenga garantizado su derecho a disidir, opinar y participar por medio de los canales legales que al efecto se establezcan.

Además, destaco que la democracia tiene también por cualidad, de acuerdo a lo que se ha mencionado, que no genera figuras inamovibles, ya que tanto la minoría como la mayoría tienen derecho a cambiar de opinión.

Esa idea cobra protagonismo en este trabajo toda vez que se abordarán conceptos que bordeen sus límites, por ejemplo, el análisis de figuras como el referéndum y la consulta popular, no puede hacerse sino bajo la luz de la democracia y del derecho de acceso a la información pública, ya que es el único medio por el que los ciudadanos pueden conocer y juzgar que la acción gubernamental y política de un Estado se apega al dictado democrático de la mayoría y participe de ésta.

En el mismo tenor Deutsch abona a lo siguiente:

A su vez, las minorías obedecerán generalmente las leyes y el gobierno para que el sistema político pueda funcionar y para conservar su posibilidad de convertir algún día a sus conciudadanos. A esto se debe a que muchas personas afirman que el gobierno de la mayoría la libertad de criticar y

---

<sup>11</sup> Deutsch, Karl W., *Política y Gobierno*, Primera Edición en español, Fondo de Cultura Económica, España 1970. pág. 31.

oponerse al gobierno en la protección de las minorías y la lealtad de las minorías a la comunidad política y a sus patrones básicos de gobierno, son esenciales para una democracia viable.<sup>12</sup>

Refiriendo a la democracia como indefectiblemente ligada a la legitimidad, Sartori aduce:

La democracia como principio de legitimidad es también el elemento de continuidad que vincula el nombre griego con la realidad del siglo XX. La legitimidad democrática postula que el poder deriva del *demos*, del pueblo, es decir, que se base sobre el consenso verificado (no presunto) de los ciudadanos. La democracia no acepta auto-investiduras, ni tampoco acepta que el poder derive de la fuerza. En las democracias el poder está legitimado (además de condicionado y revocado) por elecciones libres y periódicas. Hasta aquí, por otro lado, hemos establecido únicamente que el pueblo es el titular del poder no es únicamente de titularidad; sobre todo de ejercicio.<sup>13</sup>

Conforme a lo anterior se rescata lo que Sartori reafirma a cerca de la democracia ya que el poder se otorga únicamente a quien el pueblo determina, con lo que se brinda legitimidad inicial, misma que ha de mantenerse durante el ejercicio de la función encomendada, haciendo uso de la soberanía popular.

### **1.1.3. Democracia y representación**

Una democracia funcional dentro de un Estado, ha de ser representativa y contar con causas políticas que permitan la participación ciudadana, tales como los partidos políticos, y de manera más elaborada, con figuras de representación indirecta, que garanticen la voz de las minorías en la configuración legislativa.

Del mismo modo se teje como idea consecuente, que la democracia representativa ha de desembocar en una estructura orgánica gubernamental determinada que permita e institucionalice las decisiones de la mayoría, mismas que han de ser ejecutadas por quienes ésta elija como representantes,

---

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Sartori, Giovanni, Óp. Cit. *Elementos de la teoría política*, pág. 30.

por lo que nuestro concepto de democracia se va engrosando, citando a Sartori:

La democracia de los modernos es representativa y presupone, como condición necesaria, el Estado liberal-constitucional, el control del poder.<sup>14</sup>

(...) se puede deducir la siguiente definición: democracia es el procedimiento y/o el mecanismo que a) genera una poliarquía abierta cuya competición en el mercado electoral; b) atribuye poder al pueblo, y c) impone específicamente la capacidad de respuesta (*responsiveness*) de los elegidos frente a los electores.<sup>15</sup>

Una forma de evolución del concepto que tratamos es, la aplicabilidad de la concreción de la expresión democrática tanto viable como práctica en la toma de decisiones cotidiana, tal y como ilustrativamente lo ha hecho el autor italiano a quien hemos hecho referencia:

En la medida en que una experiencia democrática se aplica a una colectividad concreta, presente, de personas que interactúan cara a cara, hasta este momento titularidad y ejercicio de poder pueden permanecer unidos. En dicho caso la democracia es verdaderamente. ¿Pero, hasta qué número nos podemos auto gobernar verdaderamente? Los atenienses que deliberaban en la plaza pública giraban, se estima, en torno a los mil y dos mil. Pero cuando el pueblo se compone de decenas e incluso de centenas de millones de personas ¿Cuál es el gobierno que puede resultar de ellos? Es el problema replanteado, en los años sesenta, por el resurgimiento de la fórmula de la democracia participativa. El cuidado participante es el ciudadano que ejerce en nombre propio, por la cuota que le corresponde, el poder del que es titular. La exigencia de estimular la participación del ciudadano es sacrosanta. La pregunta sigue siendo: ¿cómo es de grande, o pequeña, la cuota de ejercicio de poder que espera al ciudadano que se autogobierno? ¿Una cuarentamillonésima parte? ¿Una centimillonésima parte? John Stuart Mill observaba correctamente que el autogobierno en cuestión no es, en concreto, el gobierno de cada uno sobre sí mismo, sino del gobierno sobre cada uno por parte de todos los demás, y afirma

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, pág. 43.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pág. 48

que el problema ya no era -en la democracia extendida a los grandes números- de autogobierno, sino de limitación y control sobre el gobierno. Es inútil engañarse: la democracia en grande ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión de poder. El que añadan algunas instituciones de democracia directa -como el referéndum y la iniciativa legislativa popular- no obsta para que las nuestras sean democráticas indirectas gobernadas por representantes.<sup>16</sup>

De manera concluyente, puede entonces afirmarse, que una sociedad vasta si ha de ser democrática ha de ser representativa, no obstante, lo cual existan mecanismos de participación directa, tales como la consulta popular o el plebiscito.

Las democracias modernas son democracias representativas, lo cual significa que los pueblos se gobiernan a través de autoridades elegidas o designadas por ellos mismos, sin importar que la elección sea directa, mediante el sufragio universal y secreto, o indirecta, con sufragio restringido (capacitario y censitario) y voto público o abierto, a este respecto ha triunfado el sufragio universal, libre, crecente y directo, por considerarse que así es como se asegura la libertad e igualdad de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes. (...)

Representación y representatividad no marchan siempre juntas en las sociedades políticas actuales, lo que produce la paradoja de gobiernos representativos con poca o ninguna representatividad, pues existen numerosos factores de índole social o institucional que le restan carácter a la representación; entre últimos se encuentran todas las instituciones de la democracia participativa, a la que se suman la partidocracia y el dominio de poderes fácticos y el de grupos económica y políticamente poderosos.

El régimen representativo está en crisis, lo cual no significa una visión catastrofista, pues las instituciones que enmarcan esta realidad crítica son aquellas que permiten más participación y vigilancia de los ciudadanos en el gobierno y en la toma de decisiones, tales como los organismos garantes de

---

<sup>16</sup> Ibídem pág. 30.

la transparencia de los actos de autoridad y del caso a la información pública; los órganos encargados de la defensa de los derechos humanos, las procuradurías de justicia y los mecanismos de democracia directa como el referéndum y el plebiscito, cuya procedencia radica en encontrar la fórmula para que alcancen legitimidad a través de la democracia representativa de carácter institucional, por lo que puede afirmarse que la fuerza original de la democracia directa, en especial con el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, la revocación del mandato y todo ese racimo institucional que Integra lo que redundantemente hoy se denomina "democracia participativa".

La necesidad de la sociedad por una democracia representativa se hace notar por la cantidad de habitantes con las que se ha desarrollado y no se ejemplifica de mejor manera que mediante el ejercicio del voto dentro de una elección directa, ya que en ésta se refleja la opinión de cada uno de los ciudadanos, lo cual permite que éstos se mantengan al tanto de lo que pasa dentro del ejercicio de poder de quienes fueron elegidos por el pueblo haciendo un rol de vigilantes dentro del gobierno.<sup>17</sup>

A continuación, la Doctora en Ciencias Sociales Jaqueline Peschard nos ayuda a profundizar dentro de la esencia social que engloba a la democracia, estos puntos son vitales porque esclarece las funciones reales a las que están obligados todos y cada uno de los funcionarios públicos dentro de una democracia representativa y estas no son más que la búsqueda del bienestar social.

Cuando nos referimos a la calidad de la democracia, básicamente nos enfocamos al bienestar del agente, el hecho de que el ciudadano viva en un ambiente democrático ampliado, esa es precisamente la calidad de la democracia.

Para ello se establecen tres dimensiones en las que esencialmente el agente debe de desarrollarse dentro de un ambiente democrático: la primera es el gobierno de la ley (rule of law); la segunda dimensión es la rendición de cuentas (accountability) y la tercera concierne a la reciprocidad (responsiveness) o correspondencia de las decisiones

---

<sup>17</sup> Moreno Collado, Óp. Cit., págs. 683, 684.

políticas, a los deseos ciudadanos y la sociedad civil en general. (...)

El gobierno de ley (rule of law) es una de las dimensiones importantes en la calidad de la democracia, básicamente se refiere a las garantías que el gobierno le demuestra al agente por medio de la aplicación eficiente del sistema legal en la resolución justa de disputas legales y en la responsabilidad política demandada por los electores, las estructuras intermedias, las asociaciones y otros órganos que hacen a un régimen democrático. Eso es, precisamente, lo que se espera de esta dimensión.

Se espera que un gobierno de ley efectivo sea indispensable para una buena democracia. El gobierno de ley se vincula con la libertad en el respeto a todas aquellas leyes que directa o indirectamente sancionan esos derechos y su correcta realización. Como se verá en las dos siguientes secciones, la libertad, la igualdad, y la rendición de cuentas no se pueden obtener si el respeto de la ley no es efectivo o en gobierno y la administración no garantizan la eficacia decisión al. Estos son los presupuestos fundamentales para establecer y llevar a cabo políticas democráticas de calidad en nuestros países, particularmente los latinoamericanos que han sufrido de sistemas democráticos más inestables.<sup>18</sup>

De acuerdo con el Doctor Curzio, la existencia de la participación ciudadana en un sistema electoral es indiscutible, es decir que no podría hablar de tal sin ésta. Así, si los electores no votan, ¿Cómo podemos hablar entonces de democracia? Por lo tanto, debemos preguntarnos también si un voto ejercido sin información puede o no considerarse democrático. Respecto a la participación ciudadana el multicitado Doctor Curzio refiere lo siguiente:

Dentro de los puntos anteriores, se demuestra que los gobernantes no sólo están obligados a procurar a el resto de la sociedad sino más bien mantienen una relación en la que mientras se respeten las leyes tanto por gobernantes como por los gobernados, el gobierno se encargara de que la libertad, la igualdad y la rendición de cuentas lleguen a cada uno de los habitantes dentro del Estado.

---

<sup>18</sup> Peschard Mariscal, Jaqueline, *Transparencia: nueva palanca de la democracia electoral*, Primera Edición, Instituto Electoral del Estado de México, México 2009, págs. 6 y 7.

(...) La descripción elemental de cualquier forma democrática que haya existido en cualquier parte del planeta implica la existencia de un régimen político en el que el pueblo participa de una u otra manera. La composición de un gobierno democrático supone que la legitimación del mismo depende de alguna forma de participación popular.

La participación del pueblo puede ser permanente y directa, como en la Atenas clásica. En la actualidad, generalmente se da a través de sistemas electorales con el fin de elegir a quién ocupará la rama ejecutiva del gobierno y a los representantes populares que integrarán los congresos y los parlamentos.<sup>19</sup>

Mucho se ha hablado sobre la necesidad de que exista igualdad entre los electores, para que un régimen pueda considerarse de democracia en su forma más pura. El autor nos habla de la paradoja que crea la desigualdad económica frente a la igualdad política y jurídica. Visto bajo esta óptica, la igualdad jurídica y política no se ejerce en los mismos términos en función de la igualdad económica, por lo que las dos primeras se convierten en verdades únicamente teóricas.

En la materia que nos ocupa, podemos considerar, una necesaria igualdad como aspecto adicional para hablar de democracia, la igualdad de información, y es que no puede considerarse que, aunque los votantes, tengan todos derecho a un sufragio de igual valor, este se ha ejercido con el mismo nivel de conciencia entre un ciudadano informado y uno que no lo está, el Doctor Curzio nos menciona lo siguiente:

La democracia y la voluntad general tienen que lidiar con condiciones objetivas de la realidad y con factores de poder que no están sujetos a la ratificación de las mayorías. Es frecuente que quien ostenta el poder económico y la habilidad para crear bienes y servicios en una sociedad no esté bien legitimado por el apoyo de las mayorías, lo cual lleva a confrontaciones simbólicas, ideológicas y en algunos casos a enfrentamientos cruentos. La contradicción fundamental de un régimen democrático es que el poder político tiene un componente popular que no necesariamente se encuentra en el poder económico.

El concepto de igualdad entra en tensión, pues la igualdad jurídica y política no se transfieren automáticamente al ámbito

---

<sup>19</sup> Curzio Gutiérrez, Óp. Cit. pág. 91.

económico, lo que genera una desigualdad que afecta el funcionamiento de la democracia de que se trate. Muchos autores, al teorizar sobre el tema democrático, han tratado esta contradicción de fondo y existe un consenso en que una democracia no puede garantizar igualdad económica entre todos sus integrantes; sin embargo, existen condiciones mínimas de cohesión social que facilitan su reproducción o su colapso.<sup>20</sup>

Una de las características de nuestro sistema político actual, es la división de poderes, sumado a la cada vez mayor creación de órganos autónomos que abarcan funciones específicas. Lo anterior, puede entenderse como un gran y complejo sistema de pesos y contrapesos para el control constitucional de un Estado sin embargo no debe perderse de vista que cualquier sistema llevado a un extremo, generara fragmentación, en ese sentido Curzio Gutiérrez nos hace referencia con los siguiente:

Uno de los elementos distintivos de las democracias contemporáneas, (...) es la existencia de una clara división de funciones, tareas, equilibrios, pesos y contrapesos que se expresan en el pacto constitucional.

Dicho de otra manera, una democracia es la voluntad de la mayoría dentro del marco de una Constitución. Este freno a la voluntad de la mayoría se expresa en un conjunto de valores, procedimientos y un diseño institucional que tiende al control del poder, para evitar así el abuso y la tiranía. En términos ideales, una democracia de tipo liberal podría definirse como un régimen político en el cual el poder está diseminado entre el mayor número posible de individuos y factores, de tal modo que, si alguno de los actores intenta abusar de su poder para someter a los demás o romper el orden institucional, el resto de los factores le impiden conseguir su propósito y así se convierte en un actor disfuncional que puede ser aislado por el resto de los factores de poder. Podemos llamar a esta dispersión del poder o equilibrio democrático.<sup>21</sup>

En este contexto, la representación política debe entenderse en un sentido amplio, ya que nuestros representantes son elegidos tanto de manera directa como indirecta, en integración democrática o integración determinada por aquellos electos democráticamente.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, pág. 92.

<sup>21</sup> *Ibidem*, págs. 115 y 116.

La democracia y la representación van de la mano porque una lleva a la otra, democráticamente se eligen a aquellos que han de ser nuestros representantes, e incluso, yendo más lejos, también democráticamente se expresa el rumbo que el pueblo soberano desea tomar.

Así, el siguiente apartado toca la aseveración que precede.

## **1.2. Consideraciones sobre la soberanía**

Esta acepción plasmada dentro del Diccionario Jurídico Mexicano nos ayuda a puntualizar lo que significa la soberanía, tanto teórica, como constitucionalmente, y a continuación la presento entre de este trabajo de investigación.

La soberanía nació a finales de la Edad Media como el sello distintivo del Estado nacional. La soberanía fue el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y; el imperio, el papado y los señores feudales. De esas luchas nació un poder que no reconocía a otro superior o por encima de él.

La soberanía es la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Hermann Heller es “aquella unidad decisoria unidad universal y eficaz”.

El a. 39 dice: “Soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo. Todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Al concepto de nación se la otorgó un significado esencialmente conservador; lo usaron los contrarrevolucionarios franceses los monárquicos de aquel entonces. La nación, entendían esos pensadores, era la historia del país, la cual tenía el derecho de permanencia, de impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperla.

En cambio, la noción del pueblo es el pensamiento de Rousseau, es la idea de libertad, es el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino.

Al decir que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición, tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir. México es una unidad que a través de la historia se ha ido formando, y que como nación tiene una proyección hacia el futuro, pero sin olvidar de su pasado, y menos de su presente.

La soberanía nacional reside en el pueblo, en el pueblo de Rousseau, en el pueblo que trabaja para su felicidad. Y reside “esencial y originariamente”. “Originariamente” quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo; aunque prescribió a su favor, porque uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad.

Y lo hace de manera “esencial” porque en todo momento el pueblo es soberano; nunca delega su soberanía, sino que nombra sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando. Ante la imposibilidad de reunirse personalmente y de decidir todas las cuestiones que afectan la vida de la nación, el pueblo nombra a sus representantes.

Es decir, el pueblo en ejercicio de su soberanía construye la organización política que desea darse. Su voluntad decide la Constitución política, y en la propia ley fundamental precisa que características tendrán la república, el sistema representativo y el régimen federal que están creando. Las notas que configuran el sistema democrático se encuentran en toda la C, pero además, ésta definió, en su a. 39, que entiende por democracia.<sup>22</sup>

(...) La soberanía, tal y como han desarrollado este concepto desde el siglo dieciséis, significa el poder de tomar decisiones de última instancia, decisiones que no pueden ser anuladas por ningún otro gobernante o institución humana.<sup>23</sup>

Lo anterior sitúa a la soberanía como el poder supremo, dentro de cualquier orden político, esto es, si la soberanía es popular, es el pueblo quien en todos

---

<sup>22</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980; id., *Constitución mexicana de 1917*; 5ª ed., México, UNAM, 1982, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, págs. 2936 y 2937.

<sup>23</sup> Sartori, Óp. Cit., *Elementos de la teoría política*, pág. 37.

los casos tendrá el poder último de decisión, ahora bien, tal ya se ha abordado en este trabajo, para que una democracia sea funcional sea representativa, a la luz de ésta afirmación, el mandato soberano del pueblo ha de ejercerse a través de representantes elegidos por este en uso de su soberanía.

Hasta ahora me he enfocado por esbozar un concepto sobre la democracia y los elementos que la conforman, a continuación, es turno pues de abordar el concepto de la mano con la idea de soberanía, presupuesto que resulta *sine qua non* para alcanzar una forma de gobierno democrática en la que estos procedimientos puedan llevarse a cabo de manera autónoma, ya que un Estado no puede ser verdaderamente democrático si no es soberano sobre los otros ni si la soberanía no tiene carácter popular.

Para comenzar a abordar el tema es necesario, conciliar un concepto de soberanía, para tal efecto recurro en primer lugar a lo mencionado por Jorge Carpizo quien nos menciona lo siguiente:

Y la doctrina de la soberanía popular emerge en el contexto de un dominio despótico que ya no podía ser visto como <<natural>>. Por un lado, debía ser legitimado; por otro lado, podía ser limitado. En el Digesto, Ulpiano había establecido que *quod principi placuit, legis habet vigorem*, lo que en un principio se acepta se convierte en ley; pero decía también que el príncipe tiene dicha potestad porque el pueblo se la ha conferido. ¿Conferido en qué modo, a título de qué? Para unos -nosotros diremos que los creadores del absolutismo-, entre el pueblo y el príncipe había tenido lugar una *translatio sio imperii*: la transmisión era solo de ejercicio, no de titularidad; y el titular, el pueblo, <<concedía>> tal ejercicio manteniendo el derecho a revocarlo. Lo esencial sigue siendo que tanto para unos como para otros la titularidad del poder no nacía en el príncipe y con él: le venía por una transferencia o concesión del pueblo.<sup>24</sup>

La soberanía tiene diferentes enfoques y no solo tiene un punto de vista general sino varios aspectos como lo es, la soberanía que tiene el Estado frente a sus habitantes, o frente, a otros Estados, para ahondar de una manera más profunda dentro del tema utilizaré las palabras de Leonardo Curzio al respecto:

La soberanía, como discurso político, sigue viva y es un elemento movilizados de primer orden. En la política

---

<sup>24</sup> Ibídem, pág. 38.

contemporánea buena parte de los discursos incluyen por una u otra razón el concepto de soberanía. Los partidos políticos en ambos extremos del arco parlamentario se acusan con frecuencia de no custodiar cabalmente la soberanía o de ponerla en riesgo.

La soberanía, como principio instaurador del orden político moderno, supón un mecanismo jurídico político y cultural que garantiza al Estado moderno la capacidad de convertirse en el sujeto político más importante. Para un observador de la vida moderna, esto puede resultar demasiado obvio. Los Estados son actualmente las instituciones clave del sistema internacional y salvo casos heterodoxos como el de los llamados Estados fallidos -que no han logrado organizarse internamente la para administrar su propia complejidad-, en la mayor parte de los países occidentales el Estado aparece como una institución que ocupa el centro de sus funciones fundamentales. Pero la historia nos demuestra que no siempre fue así.<sup>25</sup>

Así, con la ayuda del Doctor Curzio con el enriquecimiento del tema de la soberanía en el ámbito tanto instaurador del orden político como en el discurso político, ya que su estudio profundiza más con la cuestión de la modernidad y los alcances que ha tenido a lo largo del tiempo, así como las formas en que se emplea dicho termino en el ámbito político; pero no solo la soberanía se ha modificado y logrado una modernidad, sino que respecto al Estado, también nos explica algunos de los puntos que fueron clave para su avance y renovación.

En un periodo de 300 años, que abarca del siglo XV al XVIII, el Estado moderno se convierte en el sujeto político predominante sobre otras formas de poder que durante años disputaron al Estado nacional su existencia misma. Si revisamos con detenimiento cualquier manual de historia del pensamiento político, encontraremos que la forma de organización política llamada Estado nacional es en realidad un invento relativamente reciente en Occidente.

En la tradición clásica la problematización política había girado en torno a dos formas de organización de la vida política: la polis y el imperio. En el primer caso, estamos hablando de una ciudad y en el segundo de un vasto territorio en el que

---

<sup>25</sup> Curzio Gutiérrez, *Óp. Cit. Introducción a la Ciencia Política*. pág. 66

conviven pueblos diferentes que no necesariamente comparten una unidad geográfica ni una misma raíz cultural, ni una misma religión y en muchos casos tampoco un proyecto común.

El Estado, como concepto típicamente renacentista, está ligado a una entelequia llamada nación, que es más que una ciudad en términos de número de pobladores y otros factores de poder y es menos heterogénea que el imperio. La nación supone un principio cultural compartido, merced al cual un grupo de individuos empiezan a desarrollar lazos afectivos e ideológicos que los van acercando espiritualmente. Como es normal, la cercanía espiritual supone compartir una serie de símbolos y elementos sagrados, elementos de la nacionalidad que los hacen distintivos de un pueblo y los diferencian de los otros.

En la formación de naciones se identifica siempre un principio cultural que va decantando un pueblo de una identidad más amplia y le asigna una particularidad ligada a elementos tradicionales o míticos o a una expresión cultural específica, como es el caso de expresarse en una lengua determinada.<sup>26</sup>

La soberanía como uno de los elementos que da independencia a un Estado, tiene la capacidad de crear y modificar el sistema político al igual que su régimen y no tiene un tiempo establecido con la clara intención de hacer dichas modificaciones, o adiciones para el bien de dicho Estado.

(...) Todo poder público está controlado en última instancia por la soberanía del pueblo resguardada en la Constitución. El proceso de control, en su expresión más alta, es el que tiene como agente central a la soberanía del pueblo, que no solo crea el régimen y el sistema político, sino que puede transformarlo en todo tiempo.<sup>27</sup>

### **1.2.1 Soberanía y representación**

Moreno Collado nos menciona también algunos de los factores de poder, para que así los dirigentes sigan la senda de la legalidad con los medios que la

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, pág. 67.

<sup>27</sup> Moreno Collado, *Óp. Cit.*, pág. 579.

ciudadanía tiene, tanto el derecho, como la capacidad para generar el conocimiento y los medios de comunicación de visualizar los manejos que tienen los gobernantes, así como las tomas de decisiones y la justificación del porqué se han tomado dichas decisiones.

(...) El poder electoral, las acciones participativas (de la llamada democracia directa o participativa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, el recall o revocación del mandato, etc.) y las numerosas formas de participación popular en el mundo moderno, donde se asienta la sociedad del conocimiento y de la comunicación por la vía de libertades colectivas, son factores reales de poder que limitan a los gobernantes o constituyen una permanente advertencia para que los gobiernos elegidos se conduzcan por los cauces de la legalidad y de la constitución. La defensa de los derechos fundamentales, de los derechos humanos de carácter individual y las modernas acciones colectivas son, y seguirán siendo de manera perenne, la mejor vacuna contra la dictadura, la autocracia y la perpetuación del poder.<sup>28</sup>

La diversidad para la participación popular es sin duda un plus para la evolución del ejercicio electoral ya que este medio apoya a conocer los pros y los contras de los servidores públicos los cuales han llegado a sus puestos gracias a la confianza y del voto de los electores; dentro de este mismo contexto a continuación presentare los siguientes preceptos en los que Collado nos numera para facilitar la comprensión de los diferentes preceptos sobre los que reflexionamos en torno a la soberanía:

1. Si la soberanía es del pueblo, éste decide y controla los actos fundamentales del poder y del gobierno, tanto por las vías institucionales como ejerciendo sus derechos y manteniendo sus libertades.
2. Si el pueblo soberano es la nación y esta no puede actuar por sí misma, deja que sean sus representantes quienes actúen y decidan las cuestiones torales del régimen, dándose así la democracia representativa, que traslada la soberanía del pueblo a los elegidos; en consecuencia, la soberanía se traslada del pueblo al parlamento y son entonces asambleas legislativas quienes vigilan, limitan y controlan a los gobernantes (el Ejecutivo y sus auxiliares).

---

<sup>28</sup> *Ibíd*em, pág. 580.

3. Si el gobierno es representativo, malos gobernantes son elegidos mediante un sufragio sin restricciones (ganado por los ciudadanos a pulso), ve finalmente en sufragio universal, lo que otorga un enorme poder a los ciudadanos.

4. El poder electoral de los ciudadanos se expresa en dos dimensiones igualmente significativas: a) los representantes son elegidos periódicamente, no de una vez y para siempre; b) ya elegidos, están sujetos a la opinión y evaluación de la sociedad, que tiene entonces el poder, otra vez, mediante el voto, de premiarlos reeligiéndolos a ellos o a su partido, o castigándolos echándolos del cargo.

5. Si los individuos son libres e iguales en derechos, las leyes deben garantizar la libertad e igualdad, no pueden tolerarse los privilegios ni la discriminación, y la autoridad debe tratarlos con el rasero de la igualdad establecido por la ley; esto significa que contraria entre al Estado autocrático o absolutista, la democracia sólo prevalece con el Estado de Derecho.

6. Ni la democracia ni el Estado de Derecho toleran el absolutismo monocrático ni el absolutismo plutocrático, por lo cual el gobierno no puede quedar en las manos de uno solo, individual y plural, sino tiene que ser distribuido entre varios detentadores, en tal forma que unos controlen a los otros, que el poder controle al poder y haya una división orgánica y funcional del poder del Estado, a fin de asegurar y garantizar las libertades y los derechos fundamentales de los individuos.

7. El catálogo de los derechos de las personas (la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano) y las formas del control de las autoridades públicas por medio de los propios y poderes públicos (es el control de los poderes entre sí, que incluye el de la constitucionalidad de las leyes por el Poder Judicial), generan un régimen de seguridad jurídica, de supremacía del orden legal sobre el voluntarismo autoritario, o sea, de la ciudadanía y del derecho sobre la autoridad.

8. Los límites al poder del Estado son concurrentes con el ejercicio de las libertades públicas. El Estado de Derecho es una expresión institucional en que sobresalen las acciones del aparato estatal. La democracia implica que la participación ciudadana; es el control del poder del Estado por el poder ciudadano: presión, oposición y participación son vías de

colaboración ciudadanos-autoridades: plebiscito, referéndum, revocación, iniciativa popular, que tienen carácter proactivo, y otros que en conjunto integran los derechos y libertades fundamentales de las personas.

9. Las anteriores son las cualidades del control en un régimen político de democracia constitucional. Son las instituciones políticas del régimen constitucional desde la perspectiva del control.

10. El proceso de control, como fórmula de limitación de los gobernantes se expresa en la Constitución entendida como un conjunto de procesos políticos fundamentales de carácter fáctico y normativo.<sup>29</sup>

La soberanía es popular pero dentro de una democracia factible, recurre a la representación para la toma de decisiones. Así, la representación puede alcanzarse por caminos diversos, ya sean directos o indirectos.

En este contexto se señala además que la soberanía representativa, si bien se deposita para la toma de decisiones en sus representantes, no se traslada a éstos, sino que nunca pierde su carácter popular y de tal suerte el pueblo cuenta o ha de contar para que sea una verdadera democracia, con mecanismos que le permitan expresarse en lo que toca a su designación.

También de acuerdo con Moreno Collado tenemos que un Estado para que sea democrático ha de ser un Estado de Derecho, esto es garantizar a todos sus habitantes, libertad e igualdad de derechos. A efecto de lograrlo ha de contar con un sistema político y jurídico que permita la representatividad dentro de un sistema de división de poderes, de esos y contrapesos.

Citamos al Doctor Bobbio, quien nos indica que el Estado de Derecho es:

Por estado de derecho se entiende en general un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales no constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibíd*em, págs. 587 y 588.

<sup>30</sup> Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en español 1989, pág. 18.

Ahonda Moreno Collado, en que la participación ciudadana a través de la presión, oposición y participación, controla el ejercicio del poder.

Con estos puntos nos apoyan en la comprensión de ciertos medios de control y del ejercicio de la soberanía popular, para que tenga la ciudadanía una participación dentro del gobierno, no sólo al momento de ejercer su voto sino también llevando un seguimiento de cómo se ha desarrollado a lo largo de su administración.

Los límites de los territorios y poblaciones que puede controlar un gobierno se relaciona estrechamente con los límites de la fundación que está dispuesto a obedecerlo y darle su apoyo. Cuanto más extienda un gobierno, pretensiones por encima de sus límites de aceptación y apoyo populares, más probables resulta que tales pretensiones no puedan materializarse.<sup>31</sup>

Dentro del precepto que anteriormente fue citado, Deutsch nos menciona las dificultades a las que se enfrenta el Gobierno con la densidad democrática y cuando ésta se amplía impone aún más retos para satisfacer las pretensiones de sus ciudadanos. Llegados a este punto es importante considerar que la gobernabilidad, entendida como la capacidad de un Estado para ser legítimo y obedecido en sus decisiones, también es un aspecto fundamental para la práctica democrática.

Una de las medidas que garantizan control del gobierno es la capacidad de ejercicio de la oposición del partido quien detenta el poder dentro de una administración y tanto como la oposición existen instituciones que tienen como función, poner límites a los gobernantes y así que estos no se tornen en una dictadura.

La finalidad del sistema de pesos y contrapesos que era la deliberación y el análisis de razones para que prevaleciera la mejor, ha quedado totalmente desvirtuada. Lo que impera es la colonización de factores reales de poder sobre las instituciones -partidos, medios, instancias de poder transnacional o nacional- se han adueñado de los poderes formales y de la esfera pública. En esas instancias, la deliberación sobre los asuntos de la sociedad se reducen a su mínima expresión, y las instituciones son una máscara o una correa de transmisión

---

<sup>31</sup> Deutsch, Óp. Cit. pág. 36

de decisiones y de intereses que están totalmente fuera del control ciudadano.<sup>32</sup>

No obstante que un sistema democrático, representativo, de división de poderes y con mecanismos de pesos y contrapesos se considera comúnmente como la mejor alternativa política, no puede afirmarse que sea un sistema perfecto. En este orden de ideas, incluimos la dura crítica de Jaime Cárdenas.

(...) El sistema representativo fracasa por múltiples razones. De las que podemos destacar: 1) Es un sistema que no representa a muchos sectores relevantes de la sociedad; 2) Es un sistema en donde los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí; 3) Es un sistema que no ha servido para moderar el poder -el sistema de pesos y contrapesos- sino para que otros poderes al margen del Estado colonicen y privaticen las instituciones; 4) Es un sistema que conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia. (...)

Un sistema político que no representa a muchos sectores, y en donde algunos obtienen ventajas y otros quedan permanentemente al margen, un sistema en donde el gobernante se aleja del gobernado y, en donde no existe rendición de cuentas efectiva -en ocasiones ni rendición de cuentas vertical- por las fallas e insuficiencias del sistema electoral (compra de votos, poder de manipulación, financiamiento ilegal de campañas, parcialidad del órgano electoral, etcétera).<sup>33</sup>

Considerando la hipótesis de la que se parte para la realización de este trabajo, puede decirse que los vicios y fallas del sistema democrático se aducen a la corrupción y falta de rendición de cuentas, males que son el objeto a combatir al garantizar mecanismos como la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Puede así sostenerse que dichos mecanismos igualan las condiciones de conocimiento entre la población de electores, de ahí la importancia de no solamente garantizarlos sino de propiciarlos y difundirlos.

### **1.2.2. Soberanía y autoridad**

---

<sup>32</sup> Cárdenas, Jaime, *Estado de Derecho y Corrupción*, Editorial Porrúa, primera edición, México 2005, pág. 112.

<sup>33</sup> *Ibidem*, págs. 112 y 113.

Recapitulando, la soberanía puede entenderse nacional (de un Estado frente a otro) o interna siendo ésta para nuestro país, popular. Ahora bien, como se ha visto, dentro de una democracia representativa la soberanía popular se refleja en los representantes que para tal efecto se elijan entre y por el electorado. Así el proceso democrático debe garantizar legitimidad lo que a su vez ha de traducirse en la consolidación de un Estado de Derecho y por tanto respetuoso de las libertades, teniendo por cause la gobernabilidad en los asuntos públicos.

En este orden de ideas, es momento ahora de analizar a los representantes, aquellos gobernantes elegidos por el pueblo ya sea de manera directa o indirecta, que, en uso de la soberanía por este hecho otorgada, ejercen actos dotados de potestad para ser obedecidos, es decir investidos de *autoridad*.

(...) El significado persistente de *autoritas* expresa, primeramente, "ascendencia, fuerza, vínculo"; en segundo lugar, manifiesta capacidad, atributo, potestad función; por último, se refiere a los individuos o entidades investidos de estas facultades o funciones. Estos tres significados descriptivos (Estrechamente relacionado entre sí) reciben la carga ritual, mágica o ideológica que rodea los usos de "autoridad".

El orden jurídico otorga a los individuos investidos como órganos del Estado, a los que se les denomina "autoridades", la facultad de obligar a los demás mediante actos de voluntad. X tiene autoridad sobre Y, si, y solo si, X puede hacer que Y haga o se abstenga de hacer algo (esto es, solo si X está facultado para cambiar la situación jurídica de los demás). De esta forma, las relaciones de autoridad no son sino relaciones de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás. Pero solo el dominio ejercido por los órganos del Estado es un dominio en virtud de autoridad. Un individuo (o grupo) tiene autoridad si su poder descansa en el orden jurídico de la comunidad, si es la autoridad legítima. Es de esta manera como se identifica autoridad (la autoridad en una determinada comunidad) con la fuerza o poder del orden jurídico: el monopolio legítimo del poder.<sup>34</sup>

De acuerdo a lo revisado, la figura de autoridad es fundamental para el ejercicio del poder público, no obstante, a pesar de tener el ejercicio de la soberanía otorgada, el pueblo no puede ceder su facultad soberana, por lo que,

---

<sup>34</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, Diccionario Jurídico Mexicano, Segunda Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987, pág. 286

para hablar de verdadera soberanía, así como de una democracia real, la autoridad debe tener límites en su ejercicio, así, como ultima consideración de la soberanía de este trabajo, es de suma importancia referir a Moreno Collado cuando afirma:

Si no hay límites al poder no hay Constitución; todas las instituciones y procesos incluidos en el texto constitucional tiene como primaria consecuencia la limitación del poder para evitar la arbitrariedad y el absolutismo, o el ejercicio autoritario de la potestad pública.<sup>35</sup>

### **1.3 Derechos Político-Electorales**

Los derechos político-electoral (votar y ser votado), se encuentran garantizados por la Constitución mexicana en diversos artículos, (3º36, ..., 39º37, 40º38 y 41º39), toda vez que sientan las bases del sistema político mexicano.

Los Estados Unidos Mexicanos constituyen una República democrática, representativa y federal, cuya soberanía reside esencial y originalmente en el

---

<sup>35</sup> Moreno Collado, Óp. Cit. pág. 75.

#### **36 Artículo 3º (...)**

Fracción II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

**37 Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

**38 Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**39 Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

pueblo y en la que la democracia es constitucionalmente considerada una forma de vida.

En su conjunto, lo anterior significa que todo ciudadano tiene derecho de votar y ser votado, por lo que el sistema democrático mexicano, garantiza los derechos políticos constitucionalmente.

### **1.3.1 Derechos Humanos**

Ahora bien, teóricamente, podemos situar los derechos políticos dentro de los derechos humanos (en su origen, Declaración Universal de los Derechos del Hombre), refiero ahora a Bobbio:

El presupuesto filosófico del Estado liberal, entendido como Estado limitado en contraposición al Estado absoluto, es la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela del Derecho Natural (o lusnaturalismo): la doctrina de acuerdo con la cual el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza, y por tanto sin importar su voluntad, mucho menos la voluntad de unos cuantos o de uno solo, algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado, o más concretamente aquellos que en un determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos, deben respetar no invadiendo los y garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás.<sup>40</sup>

Así, también de acuerdo al artículo 21 de la Declaración de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, sobre los derechos políticos nos menciona lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones

---

<sup>40</sup> Bobbio, Norberto, Óp. Cit. *Liberalismo y Democracia*, pág. 11.

auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Moreno Collado en su obra ilustra, la gran importancia que han tomado los derechos humanos y tanto como los ciudadanos como los propios Estados, tenemos que respetarlos y hacerlos valer ya que es un punto focal dentro nuestro entorno jurídico y con base a esto, el autor nos menciona lo siguiente:

Si la Constitución es un conjunto de procesos políticos fundamentales y estos en su composición normativa se conforman por reglas jurídicas y derechos asimismo fundamentales, el ámbito internacional es parte de su entorno y la recorre transversales, el ámbito internacional, los derechos humanos que protegen a toda persona y auguran sus libertades y dignidad son tanto los reconocidos en el texto constitucional, como los previstos en los tratados internacionales de los que el Estado sea parte. Lo dicho implica que el carácter universal de los derechos humanos obliga a los Estados a la protección y reconocimiento de los mismos y al sobreseimientos a la jurisdicción de organismos internacionales en la materia, armonizando la ciudad de soberanos de aquellos con la protección internacional de los Derechos Humanos.<sup>41</sup>

El hecho de que exista una obligación universal de respeto a los derechos humanos, hace de estos el eje y puntal del sistema jurídico y de la constitucionalidad del régimen político democrático, aunque nuestra realidad es un entorno que no deja de ser un mundo de contrastes entre dominio y opresión, riqueza y miseria, conocimiento e ignorancia, oportunidades y discriminación. La única forma de alcanzar el equilibrio y la equidad es apelar a la universalidad de los derechos y hacerlos válidos, exigibles y eficaces tanto por la fuerza de la Constitución cuanto por la validez de las convenciones internacionales que reconocen aquella y constriñen a todas las autoridades, de cualquier jerarquía y competencia, a su promoción, defensa, acatamiento y garantía.

El Derecho internacional y el valor universal de los derechos humanos, recorre transversalmente a la Constitución y a los

---

<sup>41</sup> Moreno Collado, Óp. Cit., pág. 137

procesos políticos fundamentales en su doble dimensión de norma y realidad.<sup>42</sup>

De acuerdo con lo que acabamos de ver, los derechos políticos englobados dentro de los derechos humanos, son el pilar fundamental sobre el que se erige cualquier institución democrática, así, la operatividad de un régimen que se precie de serlo, radica en garantizarlos. De tal suerte, que constituyen un elemento indispensable para hablar, no sólo de democracia, sino de estado de derecho y gobernabilidad.

### 1.3.2 Sufragio

El sufragio tiene una gran importancia no sólo por su obvia connotación electoral, sino porque de éste se desprenden los representantes e ideologías que permearán en el país durante todo un periodo, es por ello que el ejercicio de los derechos políticos pasivos (votar), así como de los activos (ser votado), es un acontecimiento que no puede dejarse de lado.

En ese sentido, las palabras de Aragón Reyes, afirman que:

Un derecho de sufragio "efectivo" y unas elecciones, pues, democráticas, cumplen unas funciones políticas de importancia básica. Ello es obvio, y cualquier reflexión sobre la materia no puede dejar de subrayarlo. Hechas las salvedades que más arriba acaban de exponerse acerca de los riesgos que pueden derivarse de los excesos del "funcionalismo" en éste y cualquier otro derecho fundamental, o lo que es igual, del palito que encierra subvertir los principios con el propósito de mejorar las funciones (lo que no quiere decir que se desconozcan los tambores en excesos que, en contrario, puede producir el "principialismo", esto es, la prevalencia incondicional a de los principios sobre sus consecuencias prácticas)(...)<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, pág. 140.

<sup>43</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Democracia y Representación*. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio, aparecen en *Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI*, Compilado por Orozco Henríquez, J. Jesús, Editado por Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Primera edición, México 1999, pág. 21.

A continuación, el autor en comento abarca algunas de las funciones del sufragio:

La primera quizá sea la de producir representación, esto es, garantizar jurídicamente, procedimentalmente, la representación política. La democracia representativa sólo es posible (como muy bien decía Kelsen frente a Schmit) gracias a las votaciones democráticas, es decir, gracias al derecho de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. La mediación de los partidos en la articulación de esa representación ni la desvirtúa ni la anula; al contrario, la hace posible en cuanto que la racionaliza, la organiza, esto es, en cuanto que canaliza en las instituciones; de manera ordenada, el pluralismo de la propia sociedad.<sup>44</sup>

Otra función es la de producir "gobiernos", aunque no es quizá la única o absolutamente primordial como parecen indicar algunos autores, entre ellos el propio Popper. Mediante el sufragio los ciudadanos, pacíficamente, establecen y cambian gobiernos, es decir, dan su propio apoyo o lo niegan a programas de gobierno que se le presentan en la oferta electoral, ya sea mediante el procedimiento, indirecto, de elegir gobiernos en los sistemas parlamentarios, ya sea mediante la forma, directa, de elegir al Poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas (o en la mezcla entre ambos en qué consisten las soluciones mixtas que se están abriendo caminos en algún ordenamiento latinoamericano). Ese es, ciertamente, el principio del "gobierno representativo", entendida la expresión tanto en el sentido amplio (gobierno identificable con el conjunto de las autoridades públicas) como en sentido estricto (gobierno equivalente a Poder Ejecutivo).<sup>45</sup>

Por lo que hace a las funciones referidas la representación política resulta más que interesante analizarla a la luz de este trabajo de tesis, ya que hablar de representación implica necesariamente el ejercicio reflejo de la voluntad soberana del pueblo, a través de aquellos a quienes designe, por lo tanto, los representantes pueden calificarse como la voz ordenada de los deseos (instrucciones) que un ciudadano ejerce con su sufragio.

Dicho proceso, idealmente, debe corresponder a un proceso de decisión informado a cerca de la situación política, económica y social del país, el

---

<sup>44</sup> Ibídem, págs. 21 y 22.

<sup>45</sup> Ídem.

desempeño de los actores políticos y a las propuestas que se esgrimen durante las campañas electorales.

En el orden de ideas propuesto en este trabajo, se tiene que la soberanía popular se ejerce y manifiesta a través del sufragio libre. Es propósito de esta tesis analizar la hipótesis que fundamentalmente define a una democracia bajo la luz de la transparencia y acceso a la información. Esto es que una democracia en un Estado en el cual la soberanía radica en el pueblo, ha de garantizar el voto libre e informado.

Respecto a la primera de las premisas anteriores Manuel Aragón, sustenta lo siguiente:

Otra función del sufragio es producir una específica limitación del poder: la limitación en el tiempo, la limitación temporal, en la medida en que no es concebible el sufragio democrático si no es periódicamente ejercitado, esto es, si la representación no lo es por periodo limitado. Elecciones libres equivalen, entre otras cosas, a elecciones periódicas. La limitación temporal del poder, junto a la funcional (división de poderes) y la material (derechos fundamentales) constituyen el presupuesto del Estado liberal democrático.

Hay una función del sufragio que no es separable de las anteriores, porque las engloba y se confunde con cada una de ellas, pero que puede distinguirse, aunque sea a efectos analíticos: la función de legitimación del Estado. Mediante el sufragio, como se dijo más atrás, se articula la participación del pueblo en el ejercicio del poder, unas veces directamente (votando en referendos, por ejemplo) y otras indirectamente (eligiendo representantes). La declaración que en todas las Constituciones latinoamericanas se contiene, de que la soberanía radica en el pueblo (o en la nación), se hace realidad en la medida en que está garantizado el derecho de sufragio, único instrumento mediante el cual se asegura verazmente (esto es, jurídicamente) la emisión de la voluntad popular.<sup>46</sup>

Ahora bien, el hecho de que exista un régimen democrático en papel, no garantiza que este se ejecute de forma práctica. Esto es, si un derecho no se ejerce, es un derecho perdido. En ese sentido, puede decirse que un ejercicio sin participación tiene vicios en su validez, aunque, en sentido inverso, éstos son prácticos, no jurídicos. Así, tenemos lo siguiente:

---

<sup>46</sup> Bobbio, Norberto, Óp. Cit. *Liberalismo y Democracia*, pág.15.

Si tuviéramos que caracterizar hoy la democracia en México, yo diría que ésta es todavía un concepto constitucional con poco ensayo civil. Su práctica es formal, o sea, su práctica es la de una democracia electoral que permite legitimar nuestro sistema político mexicano u nuestro subsistema de partidos políticos, pero la democracia aún tiene rasgos populares. Aún no es cultura política para la formación de una voluntad general que caracterice su propio desarrollo nacional. Nuestra democracia entonces limitada, sin poder ser todavía una democracia participativa, una democracia plural.<sup>47</sup>

#### 1.4. Derecho Electoral

Comenzaremos por la definición de la palabra Derecho y para profundizar más a cerca de dicho término, nos aportará Tamayo y Salmorán lo siguiente:

a) *Etimología*. La palabra "derecho" proviene del latín *directum* el cual deriva de *dirigere* ("enderezar", "dirigir", "encaminar"), a su vez de *regere, rexi, rectum* ("conducir", "guiar", "conducir rectamente", "bien"). Por extraño que parezca, "derecho" no descende de una palabra latina de morfología semejante e igual significado. La palabra latina que corresponde a derecho (o a sus equivalentes en las lenguas modernas) es *ius* de antigua raíz indoiránica.<sup>48</sup>

La definición previa nos hace referencia a la estructuración gramatical de la palabra y su denominación de origen ya que nos explica que la palabra Derecho, no lleva el significado de una palabra latina como tal, sino que es una adecuación.

El *derecho es (un sistema) normativo*. Lo es en dos sentidos (1) se compone de normas o requerimientos de conducta formulables (lingüísticamente); (2) prescribe (guía) y evalúa la conducta humana. Ya vimos que, como orden social el derecho concebido como un conjunto de normas jurídicas. Ahora bien,

---

<sup>47</sup> Vargas Paredes, Mario E, *Los Oficios de la Democracia: Partidos, Cultura Política y Participación Ciudadana en México*, aparecen en "Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI", Compilado por Orozco Henríquez, J. Jesús, Editado por Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Primera edición, México 1999, págs. 344 y 345.

<sup>48</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987, pág. 924.

en la actualidad se insiste en que los componentes de los órdenes jurídicos, al lado de normas de diversos tipos (normas que obligan o prohíben, normas que permiten, autorizan y facultan), se encuentran disposiciones jurídicas no normativas, p.e. Definiciones, disposiciones derogatorias, reglas existenciales o reglas ónticas, etc. (C. Alchourrón y E. Bulygin, A. Honoré, J. Raz, G. Robles). Como quiera que sea, de forma prácticamente unánime, se sostiene que el derecho es un orden de la conducta humana en la medida que se compone de normas.<sup>49</sup>

Dentro de este precepto, Tamayo y Salmorán nos comenta, que a diferencia de lo que muchos piensan únicamente el Derecho se compone a base de un conjunto de normas a lo cual nos hace ver que como debe ser también se encarga de prever y regular la conducta dentro de la sociedad ya que son necesarias para la sana coexistencia de estas, puesto que sin un Derecho bien estructurado, la sociedad podría caer fácilmente en libertinaje o sin límites para poder violentar la esfera jurídica de cualquiera de cualquier otro habitante.

Estos medios de prevención se crean gracias a un punto muy importante de dicha ciencia, como lo es la naturaleza institucional que a continuación se explica de la siguiente manera:

*El derecho (naturaleza institucional).* El derecho es un orden jurídico institucionalizado en la medida en que su creación, aplicación y modificación son, fundamentalmente, realizados o regulados por *instituciones*. Esto es, por ciertas instancias o entidades sociales cuyos actos, en vez de atribuirse a sus autoridades son referidos a la comunidad (p.e. al Estado). Las instituciones normalmente son separadas en: instituciones creadoras e instituciones aplicadoras de derecho. Las instituciones aplicadoras de derecho. Las instituciones aplicadoras *par excellence* son los tribunales.<sup>50</sup>

Y con el hecho de la aplicabilidad de las sanciones nos hace ver que el Derecho también tiene un orden coactivo ya que, para poder ejecutar dichas sanciones, es necesario que se coadyuven ciertas instituciones encargadas de diferentes aspectos, tanto como de velar por los derechos humanos de quienes están dentro y fuera de un proceso, como las autoridades que están encargadas de hacer valer la ley y aplicarla en el sentido que sea necesaria con la finalidad de impartir justicia.

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*, pág. 928.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, pág. 929.

*Derecho como reclamos justificados. (Interés legítimo.)* El término derecho, además de designar un orden jurídico (o una parte significativa del mismo), se usa para referirse a una ventaja o beneficio normativo conferido a un individuo o a alguien (o algunos) para hacer u omitir cierta conducta, con la garantía de la protección judicial.<sup>51</sup>

Dicho punto que se deriva del Derecho, es lo que para muchos únicamente es la función de esta ciencia, aunque ciertamente quienes nos dedicamos al estudio del Derecho conocemos que es sólo una parte, aunque importante, de todo lo que engloba el Derecho y no encierra el todo, pues también están las obligaciones, la articulación del sistema político para un correcto funcionamiento, así como la correlación entre Estados y particulares.

El proceso de gobierno puede ser identificado como el ejercicio del poder ejecutivo por autoridades legitimadas y competentes del Estado; también como el conjunto de estas autoridades, y como la capacidad jurídica y fáctico de poner recursos estatales de todo tipo al servicio de la colectividad. El proceso de gobierno, un gobierno a secas, entrañan tanto la conducción de la política como la presentación de servicios públicos. Esto ha llevado a los teóricos del estado, como vimos antes, a diferenciar entre gobierno y administración, no obstante que ambas entidades corren a cargo de los mismos detentadores del poder y se dirigen a todos los destinatarios desde éste.<sup>52</sup>

El proceso de gobierno nos hace ver las funciones de las cuales está encargado el poder ejecutivo, el cual dentro de esta cita realizada por Moreno Collado coloca como un poder con mayor orden jerárquico, siendo así, nos da a conocer como se conjugan tanto las funciones, administrativas como de gobierno, aunque esta relacionadas el autor marca claramente la diferencia.

La distinción entre gobierno y administración, en realidad, es más de orden académico que práctico, pues aun jurídicamente y constitucionalmente, o sea, tanto en la realidad sociológica cuanto en la normatividad jurídica, los gobernantes administran y los administradores gobiernan. Esto tiene que ver igualmente con los efectos del gobierno se le atribuye una administración eficaz. Sin embargo, ¿podría darse el caso de una buena administración con mal gobierno? O, al contrario, ¿un buen gobierno con una mala administración? La respuesta a los

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, pág. 930.

<sup>52</sup> Moreno Collado, *Óp. Cit.* pág. 399.

anteriores cuestionamientos suele ser muy compleja y tiene que ver en gran medida con el tema de la legitimación del poder y la distinción que se hace entre la legitimidad por el orden y legitimidad por el ejercicio. Así, un gobierno legítimo por su constitucionalidad (origen), puede resultar desastroso por su ineficiencia, debilidad, autoritarismo, arbitrariedad o corrupción; mientras que gobiernos originalmente ilegítimos, pueden resultar, dada la necesidad de legitimación, eficientes administradores, con capacidad administrativa. Esto no significa que los gobiernos ilegítimos productos de golpes o de fraudes electorales pueden legitimarse a plenitud solo que sean capaces de recoger la basura o dirigir el tránsito.<sup>53</sup>

El Derecho Electoral demarca la forma en que se configura, el sistema político de un Estado, toda vez que establece la pauta que de manera directa o indirecta permite la ocupación de cargos públicos, así:

El régimen presidencial es el gobierno de un solo individuo, al que la elección de sus iguales lo elevan por encima de todos. De esto deriva que la duración final en el cargo presidencial sea una necesaria restricción actúe como una rienda y un sistema complejo de frenos y controles a la suprema potestad del Presidente. En la democracia constitucional mexicana es notable que el texto de la Constitución asimile el Poder Ejecutivo al Supremo Poder de la Federación. En efecto, el artículo 49 de la Ley Fundamental de México, en concordancia con el numeral 80 de esta misma, así lo determinan. El primero de estos preceptos consigna: "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", dejando al artículo 50 establecer: "El Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores"; en tanto el artículo 94 postula: "se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito".<sup>54</sup>

Llegados a este punto, es importante considerar que, en cualquier proceso democrático, es necesariamente consecuente la política.

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, págs.399 y 400.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pág. 450.

Popularmente concebida como el conjunto de actos que conforman la elección de los representantes y las acciones llevadas a cabo por éstos con fines proselitistas, la política en sentido extenso es un vocablo que abarca mucho más. El autor en comento nos indica al respecto:

Dado que la política es la toma de decisiones por medios públicos, se ocupa primordialmente del gobierno, es decir la dirección y autodirección de las grandes comunidades humanas. La palabra "política" pone de relieve los resultados de este proceso en términos del control y autocontrol de la comunidad, ya sea esta la ciudad, el Estado o el país. Toda comunidad mayor que la familia contiene un elemento de política. Efectivamente la política deriva de la palabra griega polis, que significa ciudad-Estado, y para los griegos la polis era la comunidad más significativa por encima de la familia.<sup>55</sup>

Deutsch nos dice que *la semejanza existente entre las tareas de dirigir y gobernar se ha reconocido casi desde los inicios del pensamiento político*<sup>56</sup>.

Podemos entonces, siguiendo esta línea argumentativa, considerar que la política abarca más que actos previos a la elección, actos gubernamentales.

Tenemos que añadir entonces a la concepción de política, una distinción entre política interior y exterior, sabiendo que política interior atañe a los actos propios dentro de un Estado y respecto a sus ciudadanos, involucrando los procedimientos democráticos; mientras que política exterior involucra a la soberanía de diversos Estados y a los asuntos exteriores que existan entre éstos.

Identificando a la política, como lo hemos hecho, de manera análoga, que nunca igual, a las labores de gobierno, tanto de manera interna como externa, Deutsch nos señala distintos elementos necesarios de dominarse a fin de que se tenga una práctica política viable y eficaz, a saber:

(...) Cualquiera que dirija los asuntos de un país -o de cualquier organización o comunidad grande- debe saber cómo permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuales los resultados que desea obtener. Combinando estas cuatro clases de conocimientos, y

---

<sup>55</sup> Deutsch, Óp. Cit., pág. 20.

<sup>56</sup> Ídem.

actuando en consecuencia, se tiene la decencia del arte del gobierno.<sup>57</sup>

Ahora bien, retomando e hilando la representación con el tema de la política, me parece necesario considerar el dilema que presenta para cualquier democracia y representante designado a través de ella, la forma en que considera mejor actuar frente a los deseos populares, esto es, ¿debe un representante tomar decisiones en nombre de sus representados? O, por el contrario, ¿debe tomar decisiones partiendo de la base de que para tal efecto fue facultado y designado por un procedimiento democrático, ya sea directo o indirecto? No es este trabajo de tesis lugar para discernir sobre esta cuestión, sin embargo, resulta de vital importancia considerar la existencia de esta cuestión por ser parte de las discusiones académicas en la materia. El autor que nos ocupa dijera al respecto: *En ocasiones, los individuos y los gobiernos pueden desear lo que no necesitan o necesitar lo que no desean. (...)*<sup>58</sup>

Al igual que en todas las ramas del Derecho, en el Derecho electoral, se contemplan mandatos jurídicos de obligada observancia, no obstante, requieren de legitimación y participación ciudadana, para su puesta en marcha y el cumplimiento de sus objetivos, por lo anterior, hemos de destacar ahora a Deutsch, quien nos menciona:

Empleamos leyes para controlar la conducta humana porque es fácil promulgar y porque, mientras la mayoría de los individuos las obedezcan voluntariamente, no resulta muy clara su imposición. Las leyes, Los hábitos de obediencia a las mismas y las probabilidades de imposición permiten que una sociedad continúa funcionando. Dentro de ciertos límites, podemos cambiar la sociedad modificando las leyes, mientras éstas sean obedecidas, pero los mayores cambios de la sociedad se producen con la alteración de los hábitos de obediencia. (...)

La legislación es sólo uno de los elementos que contribuyen el cambio más profundo del pensamiento y sentir de los individuos, grupos y sociedades enteras, que transforma una época cultural o político en otra.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Ibídem, pág. 21.

<sup>58</sup> Ibídem, pág. 24.

<sup>59</sup> Deutsch, Óp. Cit., pág. 31.

Un concepto que no puede desasociarse ni de la democracia, ni del Derecho Electoral, es el de política, toda vez que éste constituye el cimiento de las relaciones que surgen entre ambos.

Ahora bien, ¿Qué es la política?, nos resulta ilustrativo para responder dicho cuestionamiento, el siguiente precepto.

La ciencia política existe y se desenvuelve al lado de otras áreas del conocimiento (historia, geografía, economía, administración, derecho, sociología, demografía, estadística, etc.) y buena parte de su desarrollo viene alimentado por las aportaciones significativas de esas disciplinas hermanas.

Desde una perspectiva muy amplia, estudiaremos la forma en que la política -esto es, la manera en que se organizan los hombres para gobernarse y obtener resultados colectivos- se ha convertido, a lo largo de los siglos, en el objeto de una ciencia bien organizada, sistemática, con un método y con una tradición milenaria. Para conseguir nuestro objetivo, en este primer capítulo nos detendremos en los conceptos fundamentales siguientes.

- La condición humana.

Vale la pena destacar, pese a lo sugerente que puede resultar ahondar en el conocimiento de culturas y civilizaciones del oriente que nos despiertan preguntas estimulantes, que el mundo grecolatino sigue siendo la puerta de entrada a los estudios políticos.

Hay una amplia tradición que reconoce el conflicto como elemento central de la política. La función de esta es conducirlo y administrarlo por medios que se diferencien de la violencia descarnada. El corolario de esta tradición de pensamiento se sintetiza en aquella famosa y trillada evocación de Carl von Clausewitz, el teórico de la guerra, según la cual "la política es la continuación de la guerra por otros medios". De esta manera, la política se entiende básicamente como confrontación.

Cuando una sociedad, o por decirlo de manera más amplia, una comunidad humana no es capaz de dotarse de instrumentos útiles para que los diferentes integrantes del conjunto, ya sean gobernantes o gobernados, ricos o pobres, sacerdotes o peones, encuentren un conjunto de normas, principios y valores de en el que todos se reconozcan y puedan regular su

convivencia, la comunidad tiene fricciones y puede llegar incluso a colapsarse y dar paso a un periodo de decadencia o de guerras intestinas que terminen por fragmentar la unidad de esa comunidad. La política es, por tanto, una actividad fundamental para mantener un nivel razonable de cohesión en las sociedades, a pesar de lo poco popular que resulte en ciertas épocas en las que goza de un amplio descrédito.<sup>60</sup>

Así como el vocablo *política* no puede desasociarse de la palabra democracia, la acepción de poder no puede desasociarse de la política.

Ahora bien, el poder, de acuerdo con el doctor Curzio quien lo utiliza a partir de la superioridad jerárquica y el cual se utiliza para cumplir modificaciones referentes al comportamiento social:

Pocas palabras son tan frecuentes en el lenguaje cotidiano como el poder. Se habla del poder no solamente político; es común escuchar expresiones como el poder del dinero o de los medios de comunicación, de la publicidad y la propaganda; se habla asimismo de los poderes del Estado y de los poderes fácticos. Es tan común su uso que en muchas ocasiones no reparamos en su significado profundo y en sus múltiples acepciones.

En nuestro caso nos centraremos en la utilización de la palabra poder como dominio, imperio o facultad que se obtiene para ejecutar ciertas cosas o para modificar el comportamiento de otras personas.

El poder, en un sentido original, podría definirse como la capacidad de influir en la conducta de los demás para conseguir un efecto determinado. (...)

(...)

Cuando hablamos de poder debemos entender que es una relación, esto es, se tiene poder sobre alguien y se ejerce o se aplica de manera diferenciada.

Las formas de ejercer el poder que planteamos antes admiten, por supuesto, una lectura valorativa obvia. Hay formas, como es el caso de la persuasión, que son por principio preferibles a la coerción. Siempre es mejor persuadir que reprimir, convencer

---

<sup>60</sup> Curzio Gutiérrez, Óp. Cit., *Introducción a la Ciencia Política*, págs. 2, 4 y 5.

que castigar, pero a menudo el poder del Estado supone un ejercicio combinado de todas estas posibilidades. Los modernos Estados democráticos tienden a emplear métodos más consensuales para ejercer su poder sobre los ciudadanos, pero conservan el legítimo monopolio de la violencia para disuadir y castigar, según sea el caso, a aquellos que decían no acatar las leyes y los ordenamientos vigentes.<sup>61</sup>

Tal y como se ha venido afirmando durante este primer capítulo, no es posible configurar ningún régimen político como la panacea universal de remedio de todos los males, del mismo modo, han de evitarse las posturas maniqueístas, toda vez que, si bien si los análisis y comparaciones son necesarias, en nada abona a la democracia el uso de conceptos tajantes, tal y como se observa en la siguiente cita.

El buen gobierno con una situación de tranquilidad y el mal gobierno con la violencia y la guerra. La alegoría del buen gobierno se asocia, en primera instancia, con la paz y así encontramos las primeras dicotomías del pensamiento político medieval, que son paz y guerra, buen y mal gobierno. Pero la reflexión no queda en este nivel que, por supuesto no es sino la división más superficial del problema. En la alegoría hay también asociaciones estacionales al buen y mal gobierno, de modo que primavera y verano son asociados al buen gobierno, a la abundancia de las cosechas, a la época de la reproducción y, en contraste, el mal gobierno se asocia con el otoño y el invierno, épocas yermas y de frío.

La concordia no es un valor ni tampoco una disposición que dependa de las virtudes de un individuo; la concordia en una sociedad depende de una interacción virtuosa de gobernantes y gobernados y, por supuesto, de una relación horizontal de los gobernados con ellos mismos. Esto se desprende de la primera acepción de la palabra concordia, la armonía en las relaciones sociales y con el gobierno, es la condición a partir de la cual esta puede darse. No puede haber concordia por decreto.<sup>62</sup>

Dentro del tema de esta investigación, es de suma vitalidad dar a conocer lo que es el Derecho Electoral, ya que es uno de los ejes sobre los que se centra, es su obra Manuel Aragón Reyes nos menciona lo siguiente acerca del Derecho Electoral:

---

<sup>61</sup> Ibídem, págs. 12 y 13.

<sup>62</sup> Ibídem, págs. 42 y 43.

Es frecuente definir el derecho electoral como el conjunto de normas que desarrollan el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos y regulan el procedimiento y los sistemas para la elección. Una definición así no es incorrecta, por supuesto, pero si incompleta, ya que excluye las normas reguladoras de las votaciones mediante las cuales el pueblo participa directamente en el ejercicio del poder público. Aunque el término "elecciones" esta inmediatamente conectado con el de "representación", no queda agotado en éste, ya que también hay actividad electoral en los referendos. En estos últimos hay derecho de sufragio activo, aunque no, claro está, en estos últimos hay derecho de sufragio activo, aunque no, elegir representantes o para optar por el sí o por el no en una consulta popular.<sup>63</sup>

A fin de hilar los conceptos de los que se ha venido esbozando que al igual que el resto del orden jurídico de un Estado, el Derecho Electoral debe corresponder y reflejar tanto la forma de Estado como la forma de Gobierno, además de representarla aspiración ciudadana para la constitución del sistema político. Sin los elementos anteriores las normas de Derecho Electoral de determinado Estado, carecerían de legitimidad y por tanto de validez.

Así, Olivia López nos dice:

(...) todo sistema jurídico tiene principios generales que se fundan en lo que se ha llamado el trasfondo axiológico de cada ordenamiento positivo. Este se entiende como aquel conjunto de principios que inspiraron la actividad legislativa, y este hecho garantiza su congruencia con las normas de cada sistema e implica la incorporación de los principios al mismo, desde luego que esto no excluye que dichos principios puedan ser coincidentes con otros, también implícitos en otros ordenamientos y cuyo ámbito espacial de aplicación distinto, por eso se habla de principios generales comunes a varios sistemas.

Así entonces se concluye que el fundamento de los Principios Generales es el trasfondo axiológico de cada sistema positivo y esto no destruye el postulado de unidad de la última razón de validez del propio sistema, que al final de cuenta es la norma básica, toda vez que en la medida en que los principios se

---

<sup>63</sup> Aragón Reyes, Óp. Cit., págs. 3.

hayan implícitos en la norma básica y condicionan la actividad del legislador y del juzgador necesariamente son parte del ordenamiento a aplicar, y en el sentido, encuentran en la norma básica la razón de su fuerza vinculante.<sup>64</sup>

Hasta aquí, se ha analizado la esfera de elementos que rodean al derecho electoral, ahora es pues turno de versar sobre su contenido y alcances. comenzare citando nuevamente a Olivia López, quien manifiesta los siguiente:

(...) el Derecho Electoral puede ser visto:

- I. En sentido amplio. - que comprende las determinaciones Jurídico positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes populares para los cargos públicos. Es el conjunto de normas jurídicas referidas a la elección de los órganos de representación popular.
- II. En sentido estricto. - el Derecho Electoral señala quién es elector, quién es elegible. Examina el derecho al voto y saber el si es o no universal, igual, directo, libre y secreto. También se afirma que, el Derecho Electoral se relación con garantías individuales y derechos del hombre, como: El de igualdad, el de libertad de expresión, el de asociación, con los derechos del hombre en general y con los derechos del ciudadano.<sup>65</sup>

De acuerdo con lo anterior, y tal y como se ha mencionado, el Derecho Electoral es la columna vertebral que articula a la democracia, por lo cual su importancia radica no solo en la determinación de la integración de los órganos del Estado, sino también en la preservación de esta como ideal y como forma de gobierno, siendo también la base por la cual se garantizan y ejercen los derechos políticos electorales de cada ciudadano.

### **1.5. Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia.**

Ahora comenzaremos por abordar el tema del Derecho de Acceso a la Información Pública, toda vez que hasta ahora hemos centrado nuestro análisis en la democracia, sin embargo, al partir esta tesis de la hipótesis de que no

---

<sup>64</sup> López Martínez, Olivia, *El Derecho Electoral y los Principios Generales del Derecho*, en Ensayos de Derecho Electoral, Primera Edición, Tribunal Electoral del Estado de México, México. 1996, págs. 44, 45.

<sup>65</sup> *Ibidem*, págs. 49 y 50.

existe democracia sin Derecho de Acceso a la Información, es indispensable pues que el marco teórico que presento, incluya a este último.

Iniciaré por citar distintas definiciones, a fin de contar con un panorama amplio de la concepción doctrinaria de este Derecho.

(...) La rama del derecho que tiene como objeto de estudio el conjunto de las normas jurídicas relativas al ejercicio, al alcance y a las limitaciones de las libertades de expresión e información por cualquier medio.<sup>66</sup>

(...) Primariamente se trata de información que le pertenece al público, lo cual es administrada por el Estado.<sup>67</sup>

Por derecho de acceso a la Información pública debe entenderse en principio la prerrogativa de toda persona para acceder y a solicitar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados, como regla general, salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la ley.<sup>68</sup>

El Derecho de Acceso a la Información Pública, presupone por principio la existencia de información de tal carácter, ya que no toda la información es pública. Así, es primero fundamental, diferenciar entre información a secas e información pública.

La privacidad constituye la piedra de toque para diferenciar a una y otra, ya que, por definición propia, la información pública es de todos y por lo tanto debe mantenerse a ese alcance, y la información privada a de protegerse del escrutinio público en los límites marcados por la persona a quien pertenezcan y por las leyes en la materia.

De esta forma, se tiene que los integrantes de un Estado, en tanto partícipes de la vida democrática, así como sujetos del régimen fiscal, tienen *derecho* a conocer tanto las decisiones políticas como el uso y destino de los recursos públicos.

México al igual que el resto del mundo, ha recorrido un largo trayecto para sembrar las bases legales de la defensa de este derecho, ya que se ha debido

---

<sup>66</sup> Villanueva, Ernesto, *El Derecho de la Información y su Objeto de Estudio en México*, en "Temas Selectos de Derecho de la Información", Universidad Nacional Autónoma de México, Primera edición, México, 2004, pág. 1

<sup>67</sup> *Ibidem*, pág. 21.

<sup>68</sup> *Ibidem*, pág. 20.

combatir la tradicional forma de secretísimo Estatal, además de la comúnmente argumentada *Razón de Estado*, misma que considero ha evolucionado y menguado hasta convertirse en *razones de seguridad nacional* al respecto el Doctor Moreno Collado nos comenta lo siguiente:

La democracia constitucional y el constitucionalismo democrático no serían posibles si prevaleciera por encima de la publicidad la razón de Estado, que es la fórmula contraria al derecho a la información y la transparencia. Por lo mismo solo puede negarse la información que ponga en riesgo la seguridad nacional, los recursos estratégicos, los elementos básicos para mantener la independencia política o los instrumentos y estrategias dirigidas a la gobernabilidad del país, de la entidad, el municipio, o de una organización pública fundamental.

Priva en esta materia el principio de máxima publicidad y de temporalidad de la reserva. Por información reservada debe entenderse así el tiempo mínimo que requieren la seguridad, el interés colectivo, la ética social, la integración y cohesión societaria y la demanda de la opinión pública.<sup>69</sup>

De lo anterior, considero entonces que el Derecho de Acceso a la Información Pública, puede definirse como el Derecho inherente a las personas para conocer las decisiones políticas de un Estado y el uso de los recursos públicos, bajo los límites de la privacidad y las razones de la seguridad nacional.

Respecto al largo camino recorrido en México para volver una realidad legal al Derecho de Acceso a la Información Pública, cito la breve relatoría de su historia que realiza el Dr. Villanueva:

En México, el genérico concepto de derecho a la Información fue introducido en el artículo 6o. De la Constitución Política en 1977. Durante 23 años distintos sectores se enfrascaron en discusiones sobre el significado de ese concepto. Las suspicacias, diferencias y desconfianzas entre activistas sociales, académicos, periodistas y empresas informativas fueron algunas de las razones que explican porque durante más de dos décadas no pudo avanzarse en ese terreno. En el año 2000, un grupo de académicos y de editores coincidió en la necesidad de unir esfuerzos y trabajar bajo el método de aproximaciones sucesivas identificando consensos y separando otros aspectos que pudieran retrasar reformas legales. El

---

<sup>69</sup> Moreno Collado, Óp. Cit., pág. 652.

consenso que pudo lograrse fue en torno al derecho de acceso a la información pública como un punto de partida de otras reformas que habrían de promoverse tiempo después.

Para tal efecto por primera vez en el país, académicos, activistas sociales, dueños de medios y periodistas trabajaron conjuntamente al amparo de lo que se llamó el Grupo Oaxaca (El grupo de trabajo fue identificado como Grupo Oaxaca por Ginger Thompson, corresponsal en México del diario "The New York Times"). Esta organización ciudadana no sólo propuso principios generales, sino que elaboró un proyecto de la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual fue retomada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, salvo el gobernante del partido Acción Nacional. En un hecho inédito en la historia legislativa en México se nombró una comisión del Congreso con representantes del gobierno federal y del Grupo Oaxaca, logrando consensos en un 98% de los puntos a discusión.

Finalmente el 26 de junio de este año fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (...).<sup>70</sup>

Respecto a la definición de este Derecho, Collado expresa:

El derecho de información es un derecho subjetivo público que tiene como contrapartida la obligación del gobierno de prestarlo, promoverlo, difundirlo y satisfacerlo mediante información plural y oportuna. Es un derecho diferente al de "difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión", pero aquel es complementario de esta; ambos, integran el orden normativo de la institucionalidad informativa.

Cómo función, la responsabilidad informativa corre a cargo del Estado y se manifiesta como transparencia y rendición de cuentas. Como prerrogativa, el derecho a la información se integra a la ciudadanía, entendida ésta como el modo de ser del individuo en la república democrática: interesado en los asuntos de todos y enterado de lo que hacen los gobernantes en favor de todos.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Villanueva, Óp. Cit., págs.162 y 163.

<sup>71</sup> Moreno Collado, Óp. Cit., pág. 652.

Tal y como se ha visto, el Derecho de Acceso a la Información Pública, constituye la facultad de *pedir*, ante la cual las instituciones públicas tienen la obligación de *otorgar*. Ahora bien, la transparencia es diferente en tanto que ésta última significa la obligación de esas instituciones de hacer pública de manera oficiosa, la información relevante a fin de que pueda accederse a esta sin que medie una solicitud.

La transparencia refiere también a que el modo en que se conducen los recursos públicos ha de ser dado a conocer, como herramienta de combate a la corrupción, es decir, que es también un ideal al que se aspira en cualquier Estado de Derecho.

Una aproximación que considero adecuada respecto al concepto de transparencia es la siguiente:

La transparencia es igualmente un deber del Estado y un derecho de la sociedad; se vincula con la rendición de cuentas y constituye un mecanismo de control ciudadano y social sobre los gobernantes, por esto toda auditoría, mediante la información, es auditoría social y ciudadana. El gobernante y las autoridades poseen mecanismos jurídicos y administrativos para no quedar limitados por los procesos de transparencia y rendición de cuentas, pero sí constreñidos por estos, como parte de una cultura cívica que compromete a gobernantes y gobernados. Los órganos de tipo jurisdiccional, las procuradurías, las entidades dedicadas a garantizar la información, transparencia y rendición de cuentas son los módulos institucionales encargados de responder a la vigilancia social del ejercicio de la autoridad la disposición de la información y el acceso a la justicia en la materia.<sup>72</sup>

### **1.5.1 Principios**

En esta materia, doctrinariamente, existen, principios que enmarcan su normatividad, pareciéndome importante destacarlos a continuación:

#### **Principio de Transparencia**

Cuando algo puede verse a través de otro cuerpo, decimos que este es transparente. Para poder decir que el Estado es transparente, debemos poder ver a través de él todo lo que en

---

<sup>72</sup> *Ibíd*em, págs. 656 y 657.

el sucede. La transparencia implica que toda la información y el cúmulo de datos que este posee, estén disponible al ciudadano sin obstáculos, libre de toda manipulación, sea completa, oportuna y entendible para todos.<sup>73</sup>

#### Principio de Máxima Publicidad

Hacer pública la información es un objetivo del derecho a la información, como se mencionó en temas anteriores el derecho a la información, tiene como objeto la información en poder del Estado, por ello toda esta es pública y debe de ser publicada. El principio de publicidad o de máxima publicidad, es concebido por algunos juristas como la obligación del Estado de publicar por medios, principalmente electrónicos, la mayor cantidad de información que tiene a su resguardo, a fin que el ciudadano la tenga a su disposición, sin necesidad de que medie un trámite de solicitud.<sup>74</sup>

#### Principio de Calidad o Fidelidad de la Información

Todo obstáculo a un derecho es evidentemente una violación. El principio de calidad o fidelidad de la información o también dicho por otros veracidad de la información, fue concebido en un principio como la obligación impuesta a los profesionales de la información de comprobar la realidad de los hechos que hacían noticia, esto es aplicable en el derecho de la información, debe también ser atraído por el derecho a la información. Pero antes de seguir con la propuesta, veamos un criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de sustento al primer enunciado.<sup>75</sup>

#### Principio de Facilidad de Acceso

El siguiente criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, propone precisamente a la facilidad de acceso como un principio:

Todos los órganos públicos estarán obligados a establecer sistemas internos abiertos y accesibles para garantizar el

---

<sup>73</sup> Soto Gama, Daniel, *Derecho a la Información*, Instituto de Acceso a la Información del Estado de México, Primera edición, México 2010, pág. 152.

<sup>74</sup> *Ibidem*, pág. 155.

<sup>75</sup> *Ibidem*, págs. 157 y 158.

derecho del público a recibir la información. En general, las dependencias deben designar a un individuo responsable de tramitar las solicitudes, subsanar deficiencias en la solicitud y, en general, garantizar el cumplimiento de la ley.

Considerando tercero, sentencia del juicio para la protección de los derechos público- electorales del ciudadano. Exp. SUP-JDC-216/2004.<sup>76</sup>

#### Principio de ámbito limitado de excepciones

Este principio parte de la idea de que toda información gubernamental debe ser del dominio público, a menos de que existan razones justificadas y debidamente expresadas en la ley de que debe mantenerse como reservada, en el cumplimiento de estos supuestos la confianza de los ciudadanos frente al actuar de sus autoridades incrementa. El principio de ámbito limitado de excepciones no puede entenderse contrario al principio de transparencia, más al contrario uno representa el complemento del otro, toda vez que siendo el derecho a la información, un derecho cada uno de estos, ello reviste de argumentos suficientes que permiten al ciudadano exigir que no le sea restringida información que no se encuentre comprendida como tal.<sup>77</sup>

#### Principio de gratuidad y mínima formalidad

Este principio fue concebido como una medida cautelar a posibles restricciones a proporcionar la información, ya que ante la evidencia de la procedencia de una solicitud de información, el recurso podría ser su alto costo basado en gastos de búsqueda o reproducción, sin duda que entender a la información como un bien público le da al ciudadano estar en posibilidades de reproducirla y poder poseerla.<sup>78</sup>

#### Principio de Protección de Datos Personales

(...) El Principio de Protección de Datos Personales, previene que los individuos que han proporcionado información personal al Estado, se vean afectados por su mal uso. Permite además

---

<sup>76</sup> *Ibíd*em, pág. 160.

<sup>77</sup> *Ibíd*em, pág. 165.

<sup>78</sup> *Ibíd*em, págs. 165 y 166.

que los ciudadanos puedan saber el uso y destino de dicha información, así como su rectificación en el caso de haber sido modificados o no estar actualizados.<sup>79</sup>

Como puede verse, los principios que rigen en esta materia se enfocan en ambos polos, de derecho de acceso a la información pública, es decir, pretenden establecer las condiciones necesarias para las que cualquier miembro de un Estado pueda acceder a ésta o solicitarla y a la vez se enfocan en la forma en la cual tiene que ser entregada por las instituciones que la detentan, siendo ésta principalmente completa, veraz y oportuna.

---

<sup>79</sup> *Ibíd*em, pág. 172.

## **Capítulo 2.- Marco jurídico del Derecho Electoral.**

Dando paso ahora al Segundo Capítulo, Jorge Moreno Collado hace referencia acerca de la designación, nombramiento y algunos tipos de designación, comentando lo siguiente:

En todo régimen político, la designación de los gobernantes de quienes ejercen el poder y asumen la autoridad, es un proceso central y crucial. (...)

(...) Los procesos de nombramiento de los gobernantes, en la mayoría de las sociedades y de las culturas, están regulados normativamente aún en el caso de la designación más simple.

Los principales procesos de designación de los gobernantes son los siguientes:

- La herencia.
- La cooptación.
- La sucesión.
- El nombramiento.
- La elección providencial.
- La elección democrática.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Moreno Collado, Óp. Cit., pág. 252.

No obstante que este capítulo discurre sobre, el marco legal, resulta fundamental para ilustración de los conceptos que en él se abordan, tener como base una clara definición tanto de país como de Estado, para lo cual citaremos a Karl Deutsch:

Para quienes viven en él, un país es un área de múltiples interdependencias. En términos económicos, un país es un mercado múltiple de bienes y servicios. Un aumento del precio del pan o los textiles, un aumento de los salarios, un cambio en el nivel de ocupación o aún una catástrofe natural, tienen un efecto tangible sobre las vidas de todos sus habitantes. Esto es cierto en términos emocionales tanto como materiales. Para una estadounidense, un centenar de compatriotas muertos por la explosión de una mina o en un derrumbe representa un desastre, pero para la mayoría de los estadounidenses lectores de periódicos 10,000 iraníes muertos en un terremoto sólo son una estadística.

Un país es un área geográfica de interdependencias materiales, económicas, físicas y psicológicas. (...)

El tipo de organización más poderoso que conoce actualmente el mundo es la moderna nación-estado. Quien entiende la nación-estado -sus orígenes, su naturaleza, las formas en que la controlan parcialmente los grupos de interés y la manera en que trata de controlarse a sí misma como sistema político-entiende buena parte de la esencia política.

Un Estado es una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno. Sus apéndices materiales no sólo incluyen a los funcionarios y los edificios de oficinas, sino también soldados, policías y cárceles.<sup>81</sup>

Debe resaltarse ahora que, dentro de un Estado de Derecho, debe estar instituido un orden jurídico que brinde certeza a los gobernados. El ordenamiento supremo de un sistema jurídico, sea este escrito o no, es la constitución, dando luz a este concepto citamos:

Constitución y orden constitucional no son lo mismo, como tampoco existe identidad entre teoría y derecho constitucional. La Constitución es el conjunto sistematizado de instituciones y procesos políticos fundamentales que organizan una sociedad

---

<sup>81</sup> Deutsch, Óp. Cit., págs. 120 y 131.

política, soberana e independiente y limitan el poder público, y en la relación permanente entre gobernantes y gobernados en orden a la gobernabilidad de los primeros, y a la seguridad y libertad de los segundos.

El orden constitucional es el resultado de la vigencia de un texto jurídico supremo o de un comportamiento consuetudinario considerando como rector del sistema político y jurídico de un país, como es el caso inglés. El texto escrito garantiza la seguridad y estabilidad jurídica, por lo que su reforma ha de sujetarse a un procedimiento de enmienda más complicado que la información y reforma de las leyes ordinarias.<sup>82</sup>

Así, los conceptos que se han manejado hasta ahora, deben unirse para configurar los elementos de un Estado de Derecho bajo un orden constitucional, ya que sin estos elementos no podríamos hablar de un orden jurídico que sustente la vida funcional de un Estado.

Es por lo anterior que considero importante mencionar ahora lo siguiente:

El constitucionalismo surge como reacción contra el absolutismo y la arbitrariedad. No es constitucional el Estado que establezca o mantiene el autoritarismo y la autocracia, pues un régimen constitucional limita al poder para ampliar y garantizar los derechos y libertades de las personas, con el presupuesto de que el poder y el gobierno son el producto de la voluntad ciudadana, de la soberanía popular y de la insustituible voluntad general. El liberalismo democrático es incompatible con el liberalismo autoritario; o sea, que la Constitución surge históricamente para implantar, consolidar o mantener un sistema democrático, de concurrencia solidaria, de pluralidad participativa y de confrontación o conflicto soluble por vías de la ley y del Estado de Derecho.<sup>83</sup>

Ahora bien, hemos analizado hasta aquí, las características, que configuran un Estado de Derecho, es turno ahora de analizar aquellos componentes que integran su antítesis como un Estado fallido. Cito pues a Moreno Collado:

El gobierno y la gobernabilidad caminan juntos. El proceso de gobierno tiene que ver con la eficacia gubernamental, que no

---

<sup>82</sup> Moreno Collado, Óp. Cit, pág. 15.

<sup>83</sup> Ibídem, p. 79.

implica únicamente la obediencia y sometimiento de los gobernados, pues éste no distinguirá, como lo expuso Agustín de Hipona, entre un gobierno justo (legítimo) y una gavilla de bandoleros.

La eficacia envuelve a la legitimidad por el origen y por el ejercicio del poder o de gobierno. La ineficiencia conlleva a la legitimidad tanto por el error, la torpeza o la desobediencia. La permanencia consuetudinaria de la ineficiencia gubernamental conduce a la de gobernación y por ende a la ingobernabilidad, a la fácil situación de las autoridades sin poderes, por poderes fácticos sin autoridad. Esto sería la antesala del llamado estado fallido.<sup>84</sup>

## **2.1. Sistema Político Mexicano**

Todo orden jurídico, dará pie a la configuración de un sistema jurídico acorde al Estado del que se trata. El sistema político mexicano, está asentado en la idea de que el poder no puede estar concentrado en un solo individuo o institución, estableciendo para ello un sistema de pesos y contra pesos que se manifiesta en el principio de la separación de poderes. Al respecto Jorge Moreno Collado nos menciona:

La independencia de las jurisdicciones, o sea, de los órganos del Estado que se encargan de aplicar las reglas de derecho establecidas por los gobernantes (administración y Parlamento), deriva de su reconocimiento constitucional, mismo que les otorga un poder considerable, como trascendente: el de interpretar los textos jurídicos y sentar jurisprudencia, "que aclara y completa textos". En consecuencia, el poder jurisdiccional incluye, el poder de interpretación, el poder de decisión ejecutorio y la autoridad de cosa juzgada. Se trata de verdaderos poderes, los cuales si se ejercen con independencia dan a los jueces una elevada calidad de custodios de la legalidad y en general del orden jurídico.<sup>85</sup>

Constitucionalmente el sistema político mexicano, divide el poder público entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

---

<sup>84</sup> Ibídem, pág. 86.

<sup>85</sup> Ibídem, pág. 620.

El primero a nivel federal, recae sobre la figura del presidente de la República, mismo que se elige por voto popular directo cada seis años, estando prohibida la reelección. A nivel Estatal el titular del poder Ejecutivo es el Gobernador, electo de la misma forma y por el mismo periodo.

Por lo que respecta al poder Legislativo, este se compone a nivel federal por el Congreso de la Unión, dividido en la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados se integra por quinientos representantes de los cuales trescientos son elegidos directamente bajo el principio de mayoría relativa y por doscientos más, designados indirectamente por el principio de representación proporcional, esto es, de acuerdo al número de votos que obtenga cada partido político, su periodo consta de un trienio con posibilidad de reelección. Por lo que respecta a la Cámara de Senadores se compone por ciento veintiocho integrantes los cuales tienen un periodo de seis años sin capacidad de reelección, la mitad de ellos, se eligen por el principio de mayoría relativa, mientras que de la mitad restante, treinta y dos son designados por representación proporcional y los restantes treinta y dos por el de primera mayoría, consistiendo este último en otorgar el espacio a aquel candidato, que habiendo contendido en busca de un espacio por, mayoría relativa, obtuvo el segundo lugar en las votaciones de una circunscripción electoral.

A nivel Estatal, el poder Legislativo está depositado en Cámaras de Diputados locales, con distinto número de integrantes dependiendo de cada una de sus constituciones locales.

El Poder Judicial está encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dividida en dos salas e integrada por once Ministros designados por el Legislativo Federal a propuesta del Titular del Ejecutivo Federal.

El Poder Judicial recae también en Tribunales Colegiados y Jueces de Distrito, así como en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En las entidades federativas, el Poder Judicial se organiza en un Tribunal Superior del que dependen diversos juzgados.

En la esfera municipal, el poder público se deposita en un Ayuntamiento electo por fórmula, integrado por un Presidente Municipal, uno o varios síndicos y regidores.

Otra característica del sistema político mexicano, es que este se encuentra ajeno a cualquier religión, siendo un Estado laico. No obstante, esta característica, no ha sido parte del orden jurídico mexicano desde su origen, ya

que (...) *El Estado Nacional históricamente no ha sido ajeno a lo religioso.* (...).<sup>86</sup>

El texto en cita, profundiza con lo siguiente:

La relación existe entre el Estado y las iglesias antes de 1992 no era de separación, sino de interdicción sobre las Iglesias y sus miembros, no era propia de un Estado laico, en tanto que prohibía y limitaba los derechos humanos no sólo de los clérigos sino de los ciudadanos con pertenencia a una iglesia o religión.

(...) El Estado laico no es nunca o no debe ser antirreligioso o anticlerical, sino un Estado garante de libertades, entre ellas de la religiosa. (...).<sup>87</sup>

## **2.2. Derecho al voto**

La Constitución Federal señala los derechos políticos en los artículos 35 y 36, votar y ser votado, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, desempeñar cargos de elección popular y además desempeñar funciones en los procedimientos electorales.

Por lo que hace a la Constitución Local, en el artículo 10 y refiere al voto como la expresión soberana de la voluntad popular y en el artículo 29 prevé los derechos de votar y ser votado.

Respecto a si el voto es derecho u obligación, se refiere Olascoaga Valdés en los siguientes términos:

El voto es uno de los principales derechos electorales que tienen los mexicanos, se ha discutido si el voto es una obligación o es un derecho, nuestra Constitución lo concibe simultáneamente como prerrogativa y como obligación. Es un derecho, según el artículo 35 y conforme el artículo 36 es una obligación. Es una obligación porque una de las funciones que tiene el mexicano como ciudadano es, precisamente, elegir a sus autoridades y esto lo puede hacer a través del sufragio, a

---

<sup>86</sup> Cárdenas García, Jaime, García Campos, Alan, Nieto Castillo, Santiago, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000. pág. 169.

<sup>87</sup> *Ibidem*, págs. 171 y 173.

través del voto. Es un derecho, porque representa uno de los derechos políticos fundamentales de los mexicanos a través del cual se decide la integración del gobierno y las políticas a seguir.<sup>88</sup>

Así, tenemos que el carácter del voto es ambivalente, ya que es un derecho que en sí mismo entraña la obligación. Ahora bien, en nuestra legislación, el mandato legal que importa su obligación, es lo que doctrinariamente se conoce como norma jurídica imperfecta, toda vez que no se cuenta con un mecanismo jurídico para exigir su cumplimiento ni una sanción ante su inobservancia.

El voto, de acuerdo con el artículo 9 del Código Electoral del Estado de México, tiene las siguientes características: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Así, el sufragio es un derecho que corresponde a todos los ciudadanos, excepto a aquellos sentenciados por delitos que merezcan pena privativa de libertad, desde que cause ejecutoria la sentencia condenatoria hasta que se extinga la pena siempre y cuando el procesado esté materialmente privado de su libertad (de acuerdo al artículo 11 del ordenamiento en comento); además, el voto es libre, lo que significa que nadie puede coaccionar el sentido en que se emita; es secreto en tanto nadie puede coartar a un ciudadano para conocer el sentido en que emitió su voto.

Aunado a ello, el voto es personal e intransferible, lo cual quiere decir que no puede ejercerse en conjunto ni cederse para que otra persona lo ejerza.

El voto es la expresión de la soberanía popular dentro de un Estado para elegir a sus gobernantes de manera libre y democrática, aunado a la dicotomía derecho-obligación de su naturaleza, como lo explica el Título Primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su Capítulo Primero, donde nos menciona lo que engloba el ejercicio del voto, sus características y requerimientos para poder realizarlo, dicho Capítulo engloba los artículos séptimo, octavo y noveno estipulando lo siguiente:

#### Artículo 7.

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de

---

<sup>88</sup> Olascoaga Valdés, Francisco Adolfo, *Derechos de los Ciudadanos en Materia Electoral*, en Ensayos de Derecho Electoral, Primera Edición, Tribunal Electoral del Estado de México, México 1996. pág. 88.

oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

3. Es derecho de los ciudadanos ser votado para todos los puestos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley de la materia y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine esta Ley.

4. Es derecho y obligación de los ciudadanos, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, en los términos que determine la ley de la materia y en los procesos de participación ciudadana que estén previstos en la legislación correspondiente.

#### Artículo 8.

1. Es obligación de los ciudadanos integrar las mesas directivas de casilla en los términos de esta Ley.

2. Es derecho exclusivo de los ciudadanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales, así como en las consultas populares y demás formas de participación ciudadana que se realicen de conformidad con la legislación correspondiente, en la forma y términos que determine el Consejo General, y en los términos previstos en esta Ley.

#### Artículo 9.

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por esta Ley, y

b) Contar con la credencial para votar.

2. En cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por esta Ley.

### 2.3. Partidos Políticos

Para poder profundizar dentro del tema de los partidos políticos, es crucial el definir a cerca de que son éstos, siendo así, Karl Deutsch nos comenta que:

Los partidos políticos: coaliciones estables entre los intereses. Los grupos de interés articulan los intereses de sus miembros; expresan con palabras las necesidades, temores y expectativas vagamente experimentado electores y traduciendo estos sentimientos en demandas específicas de legislación u otras acciones gubernamentales. (...)

Los partidos políticos son organizaciones clave para obtener resultados sociales y políticos. (...) Todo partido político importante presentar una combinación de tales grupos de interés. En algunos partidos se mantienen débilmente unidos los principales grupos componentes sólo por medio del intercambio de favores políticos. (...) <sup>89</sup>

Antes de comenzar el análisis correspondiente a la legislación correspondiente a los partidos políticos, cabe mencionar las palabras del Dr. Curzio respecto a las necesidades que se pretenden cubrir con su creación:

Los partidos políticos se originan por tres razones: la primera es la creación de grupos parlamentarios; la segunda, la aparición de comités electorales y la tercera es el establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos. La coordinación permanente entre los grupos parlamentarios y los comités electorales son la base de una estructura partidista. <sup>90</sup>

Ahora que hemos visto lo que es un partido político, también es necesario compartir por medio de esta investigación el cómo se conforma y se da registro a un partido político en México, y que mejor que citarlo de primerísima fuente como lo es la Ley General de Partidos Políticos en su décimo artículo, el cual estipula lo siguiente:

1. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional o local deberán obtener su registro ante el Instituto o ante el Organismo Público Local, que corresponda.

---

<sup>89</sup> Deutsch, Óp. Cit, pág. 71

<sup>90</sup> Curzio Gutiérrez, Óp. Cit., *Introducción a la Ciencia Política*. Pág. 136.

2. Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:

a) Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley;

b) Tratándose de partidos políticos nacionales, contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, y

c) Tratándose de partidos políticos locales, contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; los cuales deberán contar con credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.<sup>91</sup>

Al estar registrado un partido político, automáticamente éste cuenta con derechos, obligaciones y prerrogativas.

Dentro de la Ley General de Partidos Políticos el artículo 23 señala sus derechos, conforme a lo siguiente:

Son derechos de los partidos políticos:

a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

---

<sup>91</sup> Ley General de Partidos Políticos, Artículo 10°.

b) Participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la Base I del artículo 41 de la Constitución, así como en esta Ley, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones en la materia;

c) Gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes;

d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales;

e) Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones, en los terminas de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables;

f) Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos, en los terminas de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables;

g) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;

h) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno;

i) Acceder a la defensa de sus intereses legítimos dentro del sistema de justicia electoral;

j) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, en los terminas de la Constitución, las constituciones locales y demás legislación aplicable;

k) Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales, y

l) Los demás que les otorguen la Constitución y las leyes.<sup>92</sup>

Ahora bien, por lo que hace a las obligaciones, éstas están referidas por el artículo 25 del ordenamiento en comento, en los siguientes términos:

Son obligaciones de los partidos políticos:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;

c) Mantener el mínimo de militantes requeridos en las leyes respectivas para su constitución y registro;

d) Ostentar la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes;

e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;

f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;

g) Contar con domicilio social para sus órganos internos;

h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;

i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las

---

<sup>92</sup> Ley General de Partidos Políticos, Artículo 23°.

personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos;

j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;

k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;

l) Comunicar al Instituto o a los Organismos Públicos Locales, según corresponda, cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido político. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente, así como los cambios de los integrantes de sus órganos directivos y de su domicilio social, en términos de las disposiciones aplicables;

m) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;

n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;

o) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas;

p) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;

- q) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;
- r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales;
- s) Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley;
- t) Cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información les impone, y
- u) Las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables.<sup>93</sup>

Dicho lo anterior por ser piezas claves dentro del ejercicio democrático, la ley otorga algunas prerrogativas, las cuales mencionare a continuación, con base al artículo 26 dentro de la Ley General de Partidos Políticos.

- a) Tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- b) Participar, en los términos de esta Ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades;
- c) Gozar del régimen fiscal que se establece en esta Ley y en las leyes de la materia, y
- d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.<sup>94</sup>

### **2.3.1. Clasificación de los partidos políticos**

Clásicamente, podemos dividir a los partidos políticos en aquellos que son *de cuadros* y los que son *de masas*. A priori, puede decirse que los partidos de cuadros cuentan con una estructura de organización bien delimitada y cerrada. Suelen estar marcados por el interés de conseguir votos, pero son selectivos con sus militantes. Normalmente, su ideología política es de derecha.

---

<sup>93</sup> Ley General de Partidos Políticos, Artículo 25°.

<sup>94</sup> Ley General de Partidos Políticos, Artículo 26°.

Por otra parte, los partidos de masas son aquellos en los que se agrupan grandes sectores sociales (sindicatos, por ejemplo) y suelen estar inclinados a la ideología política de izquierda.

Profundizando en estas definiciones, respecto a los partidos de cuadros, el Dr. Curzio asegura:

El partido de cuadros es un desarrollo típico de los partidos políticos burgueses del siglo XX, que se multiplican en el siglo XX y en los albores del siglo XXI como partidos conservadores y liberales. Como su nombre lo indica, estos partidos descansan en una estructura organizativa poco voluminosa. No se preocupan por extender de manera masiva su militancia y tampoco muestran interés en ligarse con grandes organizaciones de la sociedad o del mundo del trabajo, como los sindicatos. Son partidos más concentrados en las elecciones que en la organización social, en la medida en que la base social a la que representan es en general un sector de la sociedad mayor poderío económico y con fuerte tendencia al individualismo.

Son partidos relativamente descentralizados ya que suelen tener gran fuerza regional, que no siempre puede ser convertida en un bloque, como sucede con los partidos obreros. Su principal interés está en reagrupar personalidades distinguidas que se convierten en líderes o en candidatos a los distintos cargos de elección popular. Los partidos de cuadros se caracterizan también por tener un elevado grado de institucionalidad, esto es, reglas de funcionamiento, de toma de decisión y selección de candidatos que generalmente respetan sus militantes. Esto se debe, en gran medida, a que tienen comités directivos, con escasos militantes activos, de manera que la cohesión del grupo depende fundamentalmente de la voluntad de esas personalidades de mantenerse activas en el partido. Es más fácil institucionalizar partidos con pocos militantes, que partidos masivos.

Los partidos de cuadros distribuyen el poder real entre un número variable de figuras notables o personalidades de alguna región y, por tanto, suelen ser menos proclives a desarrollar liderazgos unipersonales. Tampoco presentan graves problemas de financiamiento debido al efecto combinado del

poder económico de sus miembros y relativamente ligera estructura que hace funcionar al partido.<sup>95</sup>

El mismo autor, por lo que respecta a los partidos de masas, refiere lo siguiente:

A diferencia del modelo anterior, que encaja bien con los partidos de derecha, los partidos de la izquierda tienen una evolución diferente. Con variaciones según la historia de cada país, los partidos de masas se desarrollan fundamentalmente con la representación de las masas populares a través de organizaciones y sindicatos. Todos los partidos comunistas, socialistas, laboristas o nacionalistas revolucionarios y peronistas en América Latina han tenido su origen en el encuadramiento y en algunos casos Francia supeditación de las organizaciones populares.

El vínculo entre partido de las masas y los sindicatos es fácil de detectar. La mayor parte de los partidos ligados a las clases populares responden a este modelo. A diferencia del partido de cuadros, para el partido de masas el número de militantes es fundamental; su fuerza descansa principalmente en la capacidad de movilización que tenga de los grupos sociales y por ello el número de afiliados resulta crucial. Si modelo de financiamiento originalmente es la aportación de cuotas individuales de cada uno de sus militantes.

Los partidos de masas tienen órganos de gobierno o comités muy extensos, debido al número de actores involucrados en los procesos de decisión y selección de candidatos. Es frecuente que sean partidos más centralizados por su complejidad organizativa y que mucha de las decisiones se tomen sin consultar de manera permanente a todos los integrantes.<sup>96</sup>

### **2.3.2 Obligaciones de Transparencia y en materia de Acceso a la Información Pública de los Partidos Políticos**

De los puntos más álgidos dentro de este tema nos encontramos con las Obligaciones de los Partidos Políticos en Materia de Transparencia las cuales

---

<sup>95</sup> Curzio Gutiérrez, Óp. Cit., *Introducción a la Ciencia Política*, pág. 141.

<sup>96</sup> *Ibidem*, pág 142.

son la esencia primordial de todo este tema de investigación, la Ley General de Partidos Políticos nos menciona en su artículo veintiocho el cual nombra por primera vez que existe un organismo autónomo garante en materia de transparencia el cual será el enlace entre los ciudadanos con dichos partidos para poder así solicitar cualquier información a la que dicho partido político este obligado a compartir ya que por obvias razones tiene algunos puntos en los cuales se pueden reservar a compartir cierta información, a continuación se comentará cómo es que se puede acceder a la información de los partidos políticos:

1. Toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos de conformidad con las normas previstas en este Capítulo y en la legislación en materia de transparencia y acceso a la información. El organismo autónomo garante en materia de transparencia tendrá competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los partidos políticos.
2. Las personas accederán a la información de los partidos políticos de manera directa, en los términos que disponga la ley a que se refiere el artículo 6o. constitucional en materia de transparencia.
3. La legislación de la materia establecerá los órganos, formatos, procedimientos y plazos para desahogar las solicitudes que se presenten sobre la información de los partidos políticos.
4. Cuando la información solicitada se encuentre disponible públicamente, incluyendo las páginas electrónicas oficiales del Instituto y Organismos Públicos Locales, o del partido político de que se trate, se deberá entregar siempre dicha información notificando al solicitante la forma en que podrá obtenerla.
5. Cuando la información no se encuentre disponible públicamente, las solicitudes de acceso a la información procederán en forma impresa o en medio electrónico.
6. Los partidos políticos están obligados a publicar en su página electrónica, como mínimo, la información especificada como obligaciones de transparencia en la ley de la materia.
7. La información que los partidos políticos proporcionen al Instituto y Organismos Públicos Locales, o que éste genere

respecto a los mismos, por regla general deberá ser pública y sólo se podrá reservar por excepción, en los términos que disponga la ley de la materia, y deberá estar a disposición de toda persona a través de la página electrónica del Instituto y Organismos Públicos Locales respectivamente.<sup>97</sup>

Conforme a lo anterior la Ley se encarga de esclarecer en su artículo treinta al tipo de información a la que están obligados los partidos políticos a compartir con los ciudadanos:

1. Se considera información pública de los partidos políticos:

a) Sus documentos básicos;

b) Las facultades de sus órganos de dirección;

c) 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 militantes, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;

d) El padrón de sus militantes, conteniendo exclusivamente el apellido paterno, materno, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia;

e) El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales;

f) Las remuneraciones ordinarias y extraordinarias que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, así como de cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función o cargo que desempeñe dentro o fuera de éste;

g) Los contratos y convenios suscritos para la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios;

h) Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto;

i) Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen

---

<sup>97</sup> Ley General de Partidos Políticos, Artículo 28°.

con agrupaciones políticas nacionales;

j) Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;

k) Los montos de financiamiento público otorgados en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones;

l) Los informes que estén obligados a entregar en términos de lo dispuesto en la presente Ley, el estado de la situación patrimonial del partido político, el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, tengan arrendados o estén en su posesión bajo cualquier figura jurídica, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores, la relación de donantes y los montos aportados por cada uno;

m) Resultados de revisiones, informes, verificaciones y auditorías de que sean objeto con motivo de la fiscalización de sus recursos, una vez concluidas; así como su debido cumplimiento;

n) Sentencias de los órganos jurisdiccionales en los que el partido sea parte del proceso así como su forma de acatarla;

o) Resoluciones dictadas por sus órganos de control interno;

p) Las resoluciones relativas a garantizar los derechos de sus militantes, así como su cabal cumplimiento;

q) Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto;

r) El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico del partido político;

s) El dictamen y resolución que el Consejo General haya aprobado respecto de los informes a que se refiere el inciso l) de este párrafo, y

t) La demás que señale esta Ley y las leyes aplicables en materia de transparencia.<sup>98</sup>

Se resalta que el hecho de que jurídicamente se les reconozcan obligaciones de tal tipo, es un logro de las recientes reformas en esta rama de la legislación (2014, 2015, 2016), ya que los partidos políticos anteriormente no las tenían señaladas, a pesar de que su funcionamiento es posible gracias enteramente a financiamiento público.

### **2.3.3. Sistema Electoral**

Entendemos por Sistema Electoral a la forma en la cual se estructura la representación democrática de un Estado. Ahora bien, es claro que las instituciones y procedimientos electorales, deben establecerse de acuerdo a la forma que adopte el sistema de que se trate. Se enfatiza su importancia con la siguiente referencia:

La legitimación del sistema electoral es una de las funciones principales de los partidos políticos y está se manifiesta en la aprobación de leyes electorales. Si las leyes que dan vida a las instituciones electorales son producto de una amplia convergencia, su proceso electoral, desde las campañas hasta el cómputo de votos. No podemos perder de vista que la clave de bóveda de un sistema electoral es que el triunfo de un partido se produce por encima de cualquier sospecha de manipulación, ya que esto le quita el carácter de competitivo al sistema, y la derrota de otro partido debe ser aceptable porque se perdió siguiendo las reglas y aceptando al árbitro electoral. La legitimidad del triunfo es tan importante como la aceptabilidad de la derrota.<sup>99</sup>

Respecto a la definición y alcances de un sistema electoral, el mismo autor añade:

El sistema electoral es el mecanismo de distribución de los votos de los ciudadanos para integrar los órganos de representación popular. Al igual que en los modelos de

---

<sup>98</sup> Ley General de Partidos Políticos, Artículo 30°.

<sup>99</sup> Curzio Gutiérrez, Óp. Cit., *Introducción a la Ciencia Política*, págs. 151 y 252.

financiamiento, la tipología de los sistemas electorales incluye básicamente tres modelos:

- Mayoritario.
- Proporcional.
- Mixto.<sup>100</sup>

(...) En el sistema mayoritario el país se divide en un número determinado de circunscripciones; (...)

(...) el sistema proporcional fomenta multipartidismo y se produce en su forma pura el sistema propende al multipartidismo atomizante, cuyo extremo sería que cada elector votará por sí mismo. (...) <sup>101</sup>

Como puede verse, en conjunto con lo ya señalado en el apartado 2.1 del presente capítulo, la representación política en nuestro país, de acuerdo con el cargo de elección popular de que se trate, aborda tanto la opción mayoritaria como la representación proporcional. Por ejemplo, el Presidente de la República es elegido por mayoría de votos, mientras que la Cámara de Diputados se integra por 300 diputados elegidos de la misma forma y por 200 designados por representación proporcional. De este modo, puede considerarse que nuestro Sistema Electoral responde al modelo mixto.

### **2.3.4 Sistema de Partidos**

El Sistema Electoral está necesariamente acompañado de un sistema de partidos. Al respecto, Deutsch nos menciona:

En algunos países un solo partido tiene el monopolio de la actividad política legal. En tales sistemas unipartidistas, casi todos los que deseen Y efectivamente en política de la tarde encender en sus filas. A menudo se combinan un sistema unipartidista con una dictadura: se suponen por la fuerza de los partidos oposición y la creación de nuevos partidos se castiga como delito. Si un gobierno unipartidista desea y puede controlar a las demás organizaciones que afectan la vida pública, desde los sindicatos hasta los clubs deportivos y los

---

<sup>100</sup> Ibídem, pág. 157.

<sup>101</sup> Ibídem, pág. 158.

grupos juveniles, y si controla todos los medios de comunicación de masas, la educación y aún gran parte del tiempo de ocioso de su pueblo, y si no acepta ninguna excepción a su poder, se le llama a menudo totalitario.<sup>102</sup>

A grandes rasgos, puede decirse que existen sistemas de partidos unipartidistas, bipartidistas o pluripartidistas, de acuerdo al número de partidos políticos que se permitan dentro de un Estado.

Respecto a los sistemas unipartidistas, se tiene que:

Los sistemas unipartidistas tienden a tener mayores éxito -y hacer más aceptados por la población- cuando la oferta de activistas políticos es pequeña en relación con la magnitud y urgencia de las tareas que un país confronta. Cuando hay mucho por hacer rápidamente y pocas gentes para hacerlo, los que actúan pedrada a organizarse como un solo equipo de líderes, es decir, con el consentimiento popular y el partido gobernante. Lo hace tolerablemente bien, es posible que el sistema unipartidista obtenga el apoyo público.

Cuando el número de activistas políticos y líderes potenciales, y el número y variedad de grupos de interés activos no son mucho mayores, no todos los participantes pueden encontrar acomodo dentro de un solo partido. En estas condiciones, un sistema bipartidista puede ofrecer el doble de oportunidades de participación política; cada uno de los partidos puede representar un equipo completo de líderes potenciales. En cierto sentido, esto se asemeja al sistema de dos equipos de fútbol americano. Un grupo de jugadores está en el campo mientras el otro se queda en la reserva, en la banca: cuando el primer grupo se retira temporalmente, el otro entra en acción. En esta forma el juego puede proseguir con incesante vigor antes de que alguno de los grupos que te exhausto. Los grupos tiene habilidades especiales -uno para la ofensiva y el otro para la defensiva-, y su actuación conjunta puede ser formidable. Un equipo de dos grupos es más fuerte, no menos, que un equipo de un solo grupo.<sup>103</sup>

Un sistema bipartidista, por otra parte, tiene las siguientes características:

---

<sup>102</sup> Deutsch, Óp. Cit., pág. 73.

<sup>103</sup> Ibídem, pág. 74.

En un sistema bipartidista, uno de los partidos puede especializarse en la iniciación de cambios y el otro en volver los más lentos o consolidarlos. O bien uno de los partidos puede presionar en favor de una política exterior más activa y el otro puede dedicar más atención a los asuntos internos; uno puede insistir en la necesidad de desarrollar los servicios públicos o las empresas estatales, mientras que el otro puede hablar a favor del sector privado; uno, defender a los productores, empresas y trabajadores que desean precios más altos, y el otro a los consumidores, acreedores y amas de casa que desean precios más bajos. Para que un sistema bipartidista funcione bien, debe existir un alto grado de superposición entre las diferentes especialidades en intereses. Ambos equipos deben jugar para la misma causa y tantos jugadores como espectadores deben saberlo. Cuando no ocurre esta situación, el sistema bipartidista puede degenerar en hostilidad mutua y aún en guerra civil, como ocurrió en Austria en 1934 entre los socialistas y los conservadores católicos, O en Colombia en los años 50 entre liberales y conservadores.<sup>104</sup>

Por definición propia y consecuencia lógica, un sistema unipartidista, corresponde a regímenes de corte autocrático y sin alternativas verdaderamente democráticas. Un sistema bipartidista por otro lado, lleva a polarización ideológica. Por lo que respecta al multipartidismo, tenemos lo siguiente:

Un sistema multipartidista, Como los que se encuentran en muchos países de Europa occidental, es una mezcla de partidos de acción y partidos de expresión. Sus partidos más grandes pueden lograr bastante para seguir operando, pero no lo suficiente para unir a la mitad de los votantes y grupos de interés del país. Sus partidos pequeños expresan suficientes protestas y demandas, alternadas con ocasionales realizaciones pequeñas, para conservar el apoyo de su membresía especializada: regional, ocupacional, religiosa o ideológica. Para gobernar el país, varios partidos generalmente grandes y pequeños, deben formar una coalición. Tal coalición se pone luego de acuerdo sobre un programa de legislación y sobre la distribución de los puestos gubernamentales. Los acuerdos de coalición sobre estos puntos se hacen a menudo por escrito, aun cuando no siempre se dan a la publicidad. Cuando el programa de la coalición se ha realizado, o cuando

---

<sup>104</sup> Ibídem, págs. 74 y 75.

el acuerdo entre los miembros cesa por alguna otra razón, se disuelve la coalición y se integra otra en su lugar. Francia, Alemania, Suiza e Italia han sido gobernadas por coaliciones bisonteras durante casi un siglo.

En sustancia, los gobernantes formales de coalición entre varios partidos a las coaliciones informales de los grupos de interés dentro de los sistemas unipartidistas o bipartidistas se diferencian en la relativa facilidad con la coalición se puede disolver y volver a formar. Los sistemas multipartidistas pueden ser más flexibles y menos estables que los unipartidistas o bipartidistas, y pueden ofrecer una gama más amplia de oportunidades para la participación política. Sin embargo, esta apertura a la participación, al igual que la estabilidad, flexibilidad y realización, pueden depender más de la organización y calidad de cada partido que del sistema particular de partido en operación. Las diferencias en la apertura y eficacia entre los partidos políticos son a menudo tan grandes, o mayores, que las existentes entre los sistemas de un partido en su conjunto.<sup>105</sup>

Para finalizar este apartado, incluyo la siguiente cita de Duverger, quien nos indica que un sistema de partidos limita siempre la opinión pública, pues sin remedio la fuerza a encausarse dentro de una u otra opción, argumento que esgrime en los siguientes términos:

Cada sistema de partidos constituye un marco impuesto a la opinión, que la forma, al mismo tiempo que la deforma. Se considera generalmente al sistema de partidos existente en un país como el resultado de la estructura de su opinión pública. Pero lo contrario es igualmente cierto: la estructura de la opinión pública es, en gran medida, la consecuencia del sistema de partidos, tal como resulta de las circunstancias históricas, de la evolución política y de un conjunto de factores complejos, en los que el régimen electoral desempeña un papel preponderante. Las relaciones entre opinión y partidos, no existe en sentido único: constituyen una malla de acciones y reacciones recíprocas, estrechamente mezcladas.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, pág. 76.

<sup>106</sup> Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en español, México 1957, pág. 398.

## **2.4. Instituciones Electorales**

Dentro de este apartado comprenderemos cuáles son las instituciones competentes dentro del ámbito electoral, para esclarecer más el tema citaremos el artículo quinto en su fracción primera de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual nos menciona las siguientes Instituciones:

1. Instituto Nacional Electoral
2. Organismos Públicos Locales en materia Electoral
3. Tribunal Electoral
4. Autoridades jurisdiccionales en la materia

### **2.4.1. Instituto Nacional Electoral**

En este apartado se esbozarán las características principales de dicho órgano autónomo, en función de lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de acuerdo a lo siguiente:

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene dicha Ley.

El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones, el cual, según el artículo 30 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mencionaré algunos de sus fines:

Contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, entre otros.

Además, el Instituto Nacional Electoral tiene ciertas atribuciones tanto a nivel federal como a nivel local, los cuales a continuación serán enunciados; la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los

funcionarios de sus mesas directivas, así como la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

El Organismo en comento, tiene su domicilio en la Ciudad de México y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional a través de delegaciones y subdelegaciones, pudiendo tener representaciones municipales si así lo requiriere, además está administrado por los siguientes organismos internos: Los órganos centrales del Instituto son; el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva.

El Instituto Nacional Electoral tiene tres atribuciones principales las cuales son:

- Asunción
- Atracción
- Delegación

Se entiende por asunción la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales.

La asunción de la competencia de una elección local solamente será procedente cuando se acredite fehacientemente en el procedimiento respectivo que se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impidan por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente, y

b) Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

Se entiende por atracción la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación.

La delegación de funciones del Instituto en los Organismos Públicos Locales, tendrá carácter excepcional. La Secretaría Ejecutiva someterá al Consejo

General los Acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta, el ejercicio de esta facultad, el acuerdo del Consejo General deberá valorar la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del Organismo Público Local electoral, para cumplir con eficiencia la función.

La delegación se realizará antes del inicio del proceso electoral local correspondiente y requerirá del voto de al menos ocho Consejeros Electorales. Finalizado el proceso electoral de que se trate, cesarán los efectos de la delegación. El Instituto podrá reasumir la función que haya sido delegada antes de que finalice el proceso electoral respectivo, siempre y cuando se apruebe por la misma mayoría de ocho votos.

#### **2.4.2. Organismos Públicos Locales**

Los Organismos Públicos Locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes, de igual forma están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, su patrimonio se constituirá por bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se les señalen en el presupuesto de egresos de cada entidad federativa, para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los partidos políticos.

Estos Organismos gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Dichos Organismos también contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

Algunas de las funciones de los Organismos Públicos Locales son las siguientes; Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos, garantizar la ministración oportuna del

financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos nacionales y locales y, en su caso, a los Candidatos Independientes, en la entidad, orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales, efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales, expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo, organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate, entre otros.

### **2.4.3 Tribunal Electoral**

Esta figura jurisdiccional reviste vital importancia por ser el pilar sobre el que reposa la validez jurídica de las elecciones en nuestro país. Su actuar se encuentra regulado principalmente por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de acuerdo con su definición oficial, tiene las siguientes atribuciones:

El Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, es decir, de impartir justicia en el ámbito electoral.

El Tribunal Electoral resuelve las impugnaciones a las elecciones de: Presidente de la República, gobernadores, jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.

El Tribunal también es responsable, de efectuar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar al presidente electo.

También conoce, y en su caso recibe, las controversias a los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral. Su labor es diferente a la que realiza dicho Instituto, el cual planea y desarrolla las elecciones, tanto federales como locales, y cumple una función administrativa.

Por ejemplo, si se niega el registro a un aspirante a candidato, éste puede acudir al Tribunal para solicitar su intervención, con la finalidad de conseguir dicho registro.

De igual manera, si se demuestran causales de nulidad de votación en una o varias casillas electorales, se solicita al Tribunal que proceda a ordenar su anulación.<sup>107</sup>

#### **2.4.4 Autoridades Electorales Jurisdiccionales**

De acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Autoridades Electorales Jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad, estas Autoridades Electorales, aunque sean jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas.

Estas Autoridades estarán obligadas a que todas las sesiones de las autoridades electorales jurisdiccionales locales serán públicas, las leyes locales deberán regular el sistema de medios de impugnación jurisdiccionales por los cuales deban resolverse las controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales locales, así como las derivadas de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales.

Estos procedimientos jurisdiccionales tienen por objeto garantizar los principios de certeza y definitividad de las diferentes etapas de los procesos electorales, así como el de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades en la materia.

---

<sup>107</sup> <http://www.trife.gob.mx/acercate/quienes-somos-y-que-hacemos>, consultado el 22 de febrero de 2017.

## 2.5. Proceso Electoral

Para comenzar a hablar del proceso electoral en su forma jurídica, considero oportuno mencionar primero lo que refiere el Doctor Moreno Collado al tenor de lo siguiente:

El proceso electoral se identifica con el sistema electoral en tanto este es vida constitucional en la doble dimensión de realidad y norma. El sistema electoral, sin embargo, se pone en operación cada vez que hay elecciones, mientras que el proceso electoral muestra permanentemente su dinámica. Hay proceso electoral entre elección y elección, tanto por la función de las instituciones electorales, cuanto por la referencia constante del ciudadano-elector en todos los demás procesos, particularmente en el de gobierno y en el legislativo. Así, el proceso electoral en su dimensión normativa, está sujeto a reglas, a principios, a términos y a etapas. La elección democrática, en el contexto de nuestro discurso, es una forma diversa a las descritas, las cuales podrían calificarse como no democráticas, y algunas de ellas abiertamente autoritarias.

Haciendo un ajuste de la definición de proceso democrático de designación de gobernantes, se le puede conceptuar como el conjunto de acciones humanas, con orientación a fines que, en el contexto de la finalidad general de obtener, ejercer o mantener el poder, tienen como propósito fundamental establecer los mecanismos para decidir quiénes van a ocupar los cargos públicos del Estado determinados constitucionalmente como cargos de elección popular, considerando para ello criterios de igualdad y el mayor acceso posible al voto. Adicionalmente, también considera elementos para la transparencia del proceso y, en su caso, para que se pueda ejercer el derecho a la oposición e incluso la impugnación de los resultados obtenidos.<sup>108</sup>

Moreno Collado considera que las elecciones fungen un rol importante en la vida democrática de un Estado, cumpliendo con trascendentes funciones, donde nos menciona las siguientes:

Las elecciones por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo son el proceso electoral por excelencia en el mundo contemporáneo, particularmente en las sociedades

---

<sup>108</sup> Moreno Collado, Óp. Cit., págs. 268 y 269.

democráticas de poliacca constitucional. Ningún régimen político se legitima tanto como el que se asienta en un sistema electoral competitivo, con elecciones libres y sin as, bajo principios de libertad, equidad y participación. Las elecciones son la expresión más elocuente de la desigualdad ciudadana, pues alguien puede gobernar a otros solo si estos expresan su aceptación mediante el voto, que no puede quitársele al ciudadano por nada.

Las elecciones cumplen una función de continuidad institucional del régimen político, en tanto que se aseguran la existencia y ejercicio del gobierno, la permanencia de la representación y la legislación, y la acción persistente de los ciudadanos en sus asuntos fundamentales, tanto en lo individual como titulares de prerrogativas y derechos, organizaciones y partidos políticos. Las elecciones son multifuncionales en los aspectos integrativos, culturales y desde luego políticos, en relación con los fines de la colectividad. Cumplen, en consecuencia, funciones de legitimación de la autoridad, del gobierno y de los gobernantes, que fundan el origen de su poder en la voluntad mayoritaria del pueblo, libremente expresada en las urnas. Metafóricamente, mientras que el proceso constituyente cumple una función genética, el proceso electoral constituyente cumple una función reproductora del sistema, en tanto que prohija las nuevas estructuras del liderazgo dentro del mismo marco sociopolítico en que tiene lugar. Patrimonios de la idea de que las elecciones poseen una alta seguridad de producir resultados beneficiosos y eficientes cómo asegurar la continuidad institucional del régimen, aunque a la democracia y con ella a las elecciones, se les acusa de gestar divisiones sociales que conducen a menudo a la tensión, la violencia, la confrontación y la ingobernabilidad. Así es como se entiende el contraste entre los regímenes democráticos organizados en estructuras simples que promueven la concentración del poder y de "la alternancia de sucesivos ganadores absolutos y perdedores absolutos" y de las instituciones pluralistas que "producen múltiples ganadores, lo cual induce la cooperación y los acuerdos multipartidistas. Favorecen de este modo políticas estables, moderadas y consensuales que pueden satisfacer los intereses de grupos grandes en un alto número de temas". Frente a los sistemas autoritarios de designación de

gobernantes, la elección por medio del voto popular permite compartir el poder entre un mayor número de individuos y de grupos; pero, igualmente, un sistema electoral que comparte más porque distribuye con mayor profusión cargos y propuestas, o porque reduce la oferta y conjunta a varios competidores, es mejor un sistema electoral que todo lo ofrece en "paquete".<sup>109</sup>

Así, la importancia de un procedimiento electoral fiable, radica en que de él dependen tanto la legitimidad como la legalidad de la infracción de las instituciones políticas de un Estado, Moreno Collado afirma que:

Ciertamente, podemos distinguir entre actos gubernamentales de carácter político y actos gubernamentales de orden técnico o administrativo, pero ninguno tiene naturaleza propia y privativa, pues cualquiera de ellos va dirigido a la realización de los cometidos del Estado y tienen potencialmente la posibilidad de lesionar los derechos fundamentales de las personas y de las colectividades y por ende legitimar la competencia e intervención de los órganos jurisdiccionales, particularmente del Poder Judicial.

Lo incontrovertible es que las acciones y decisiones de los gobernantes, o del gobierno, a secas, se sustentan y legitiman, o no, en el funcionamiento de las instituciones integrantes del régimen político, Es decir, si son tomadas y ejecutadas conforme al tipo de gobierno, a la forma de gobierno adoptado por la comunidad política de que se trate. Así, el gobierno y la administración funcionan con su propia legitimidad y peculiaridad según se trate de un régimen presidencial, parlamentario, semipresidencial o convencional o de asamblea, pues en ellos aparece, según sea el caso, la división de poderes, la colaboración de poderes, la separación de poderes o la confusión de poderes. En cada uno de estos tipos de régimen el gobierno y la administración pública se identifican o diferencian no la naturaleza de los actos, sino por el origen y legitimidad de los gobernantes y de las instituciones políticas que los integran.<sup>110</sup>

De acuerdo al libro V de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el proceso electoral ordinario, comprende las siguientes etapas:

---

<sup>109</sup> Ibídem, págs. 269 y 270.

<sup>110</sup> Ibídem, págs. 395 y 396

- A. Preparación de la elección.
- B. Jornada electoral.
- C. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones y dictamen y declaraciones de validez de la elección.

Procederemos a continuación a referir sucintamente el proceso electoral federal en cada una de sus fases.

### 1. **Preparación de la elección**

El proceso electoral ordinario, inicia siempre con la preparación de la elección en septiembre del año previo al de la elección y concluye cuando el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubiere interpuesto o si no se presenta ninguno.

Por lo que hace a la preparación de la elección, esta inicia con la primera sesión que el consejo general del Instituto Electoral celebre durante la primera semana del mes de septiembre referido, y concluye al iniciarse la jornada electoral.

Dentro de esta fase, se incluyen los procesos de selección de candidatos y las precampañas electorales. Éstos se realizan de conformidad con lo establecido en la ley, en los estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general propios de cada partido político.

Por lo que hace a los procesos de selección de candidatos, durante los procesos electorales federales, en que se renueve el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras de la Unión, dará inicio en la tercera semana de noviembre previo al año de elección y no podrán durar más de sesenta días.

Durante los procesos electorales federales en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección y no podrán durar más de cuarenta días.

Se entiende por precampaña electoral al conjunto de actos políticos, sus militantes y los precandidatos a las candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

También es importante señalar que la ley prevé, mecanismos de impugnación de reglamentos y convocatorias en lo que al proceso de selección se refiere, además de establecer mecanismos para la fijación de límite de topes de gasto

de precampaña por precandidato y tipo de elección del que se trate, mismo que será equivalente al 20% de las campañas inmediatas anteriores del mismo tipo.

Por lo que hace a las precampañas, estas deben dar inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos y para todos los partidos deberán celebrarse durante los mismos plazos.

Los precandidatos, no podrán realizar actividades de proselitismo o a la distribución de propaganda antes de la fecha de inicio de las precampañas. Una vez que se encuentren debidamente registrados, podrán acceder a los tiempos de radio y televisión a través del tiempo que corresponda a su partido político de acuerdo a las disposiciones legales establecidas para tal efecto.

Posteriormente prosigue el procedimiento del registro de candidatos, derecho que, sin perjuicio de las candidaturas independientes, corresponde a los partidos políticos, quienes tendrán que promover y garantizar la equidad entre los géneros.

Las candidaturas entre Diputados y Senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas por candidato y suplente del mismo género.

Para el registro de candidaturas, el partido político deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de sus campañas políticas.

Los registros de candidaturas se realizan ante el Instituto Electoral a través del órgano que corresponda de acuerdo a las circunscripción de que se trate, ya sea ante los consejos distritales, ante los consejos locales o ante el consejo federal, quienes determinaran si procede o no cada uno de los registros y posteriormente dará comienzo la campaña electoral misma que es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los portados político, coaliciones y los partidos políticos registrados para obtención del voto.

Son actos de campaña, las reuniones públicas, asambleas, marchas en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

De acuerdo a lo anterior, también es importante señalar que la Ley establece que tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deben

propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos, en sus documentos básicos y en la plataforma electoral correspondiente, así como ceñirse a los gastos de propaganda, operativos de campaña y producción de los mensajes.

Respecto al tema del que tratamos en esta tesis, me parece importante señalar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla la popularmente llamada *veda electoral*, estableciendo así que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos así como los mensajes para darlos a conocer se limite a los siete días anteriores y cinco posteriores del que se rinde el informe y que en ningún caso pueda realizarse con fines electorales ni durante el periodo electoral.

No obstante lo anterior la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece en su artículo sesenta y siete, que la información publicada por los sujetos obligados al cumplimiento de la misma, no constituye propaganda electoral, por lo cual éstos incluso dentro de los procesos electorales, a partir del inicio de las precampañas y hasta la conclusión del proceso electoral, deberían mantener accesible la información en el portal de obligaciones de transparencia, salvo disposición expresa en contrario en la normatividad electoral.

Las campañas electorales para Presidente de la República, Senadores y Diputados, tendrán una duración de noventa días.

Las campañas electorales para Diputados en el año que solo se renueve la cámara respectiva tendrá una duración de sesenta días.

Las campañas electorales deben iniciar al día siguiente de la sesión de registro, debiendo concluir tres días antes de concluida la jornada electoral, mismos en los que no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones, actos públicos de campaña, propaganda o proselitismo electorales.

Durante estos tres días y hasta la hora oficial del cierre de casillas, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas que tienen por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.

La Ley prevé u procedimiento de insaculación y capacitación de ciudadanos para integrar las mesas directivas de casilla.

A las casillas, podrán acudir representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes que hayan sido debidamente registrados para tal efecto, con el objeto de observar el desarrollo de la jornada electoral y de

presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo la jornada electoral, así como de protesta al termino del escrutinio y cómputo.

### **2.5.2. Jornada electoral**

Se realizará el primer domingo de junio del año de la elección ordinaria, esta fase tiene lugar en las casillas electorales integradas por presidente, secretario y escrutadores.

La casilla deberá aperturarse a las ocho horas. Para aquellos casos en que no se diere así la ley en comento prevé soluciones a fin de que la casilla pueda ser instalada en forma.

Iniciada la votación esta no podrá suspenderse sino por fuerza mayor y podrán concurrir a ella los electores que muestren su credencial para votar, así como en su caso la resolución del tribunal electoral que les otorga el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal o sin contar con credencial para votar. La votación se cerrará a las dieciocho horas, pudiendo solamente permanecer abierta para permitir el voto de quienes se encontraren formados para votar en dicho tiempo.

Posteriormente ha de procederse al escrutinio y cómputo de los votos, procedimiento mediante el que se determinan el número de votos, el número de votos nulos y la votación válida emitida (resta del número de votos nulos al número de votos).

Una vez concluidas las operaciones de las casillas, se procede a su clausura y a la remisión del expediente, mismo que será hecho llegar por los presidentes de las mismas y bajo su responsabilidad, al órgano electoral que corresponda.

### **2.5.3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones y dictamen y declaraciones de validez de la elección**

De los actos plasmados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, una vez recibidas en los centros de acopio y transmisión autorizados para tales efectos, se obtiene información electoral a través del programa de resultados electorales preliminares, siendo estos resultados no definitivos y de carácter estrictamente informativo, dados a conocer con el objeto de informar oportunamente garantizando la seguridad, transparencia, confiabilidad, credibilidad e integridad de los resultados y la información en todas sus fases.

Esta etapa abarca los cómputos distritales y locales, de acuerdo a la elección de que trate, mismos en los que se realiza una suma de los resultados correspondientes a cada casilla y posteriormente se emiten declaraciones de validez y se entregan las constancias de mayoría, en caso de que se hayan promovido medios de impugnación esta etapa finaliza con las resoluciones que en última instancia emita el Tribunal Electoral.

Dicho Tribunal, cuando se trata de elecciones de Presidente de la República, es a quien corresponde aprobar el dictamen con el cómputo final y emitir las declaraciones de validez de la elección.

## **2.6. Consulta Popular**

Para comenzar, es necesario mencionar que este mecanismo está regulado por la Ley Federal de Consulta Popular, pero tiene su base en el artículo treinta y cinco de la constitución mexicana, mismo que señala.

Este mecanismo se activa ante la convocatoria que realice cualquiera de los siguientes:

- El Presidente de la República.
- El treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.
- El dos por ciento inscritos en la lista nominal.

El resultado de una consulta popular es vinculatorio siempre y cuando hayan participado en este, por lo menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de los electores.

Sólo se puede formular una pregunta en la petición de la consulta, debiendo versar sobre temas de trascendencia nacional, excepto restricciones a los derechos humanos, forma de gobierno del país, cuestiones electorales, ingresos y egresos del Estado, seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente.

### **Capítulo 3.- Marco jurídico de la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública.**

El Derecho de Acceso a la Información Pública es un derecho humano que necesariamente ha de considerarse para que un proceso se lleve a cabo de manera transparente y de buenos resultados legítimos y por lo tanto válidos y en el mismo sentido funge como mecanismo de rendición de cuentas, por lo que no puede considerarse ajeno a los procedimientos democráticos ni por ende al actuar político dentro de una nación popularmente soberana. En este Capítulo habrán de abordarse los aspectos legales esenciales que delimitan el Derecho de Acceso a la Información Pública, a fin de contar con todos los elementos necesarios para su comprensión.

#### **3.1. Instituciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Dentro del Estado Mexicano existe como medio de protección al derecho de acceso y la información, el cual es prácticamente nuevo y poco estudiado, el cual consta con un Instituto que está encargado de esclarecer la administración tanto de los gobernantes, como la actividad realizada por los servidores públicos para con los gobernados, siendo así el Doctor Moreno Collado nos comenta acerca del tema de la siguiente manera:

Para asegurar el derecho ciudadano o personal a la información y a la transparencia, la Constitución ha establecido en México

mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos. Los procedimientos se substancian ante órganos u organismos garantes especializados imparciales, dotados primeramente de autonomía operativa, de gestión y de decisión, según ordena le artículo 6° constitucional, cuyo texto se ha reformado para crear un órgano plenamente autónomo del Estado, lo cual implica que este órgano garante cuenta con efecto con autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y decisión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Esto puede denominarse garantía estructural, orgánica y funcional del derecho a la información y del control ciudadano sobre la información que posee toda entidad pública para la transparencia y rendición de cuentas.<sup>111</sup>

Teniendo dicha institución como herramienta para obligar a ejercer la transparencia por parte de los gobernantes, no sólo consta de que dicha normatividad esté estipulada para que se ponga en actividad, sino los ciudadanos tienen que participar y hacer que el Estado comparta cualquier tipo de información que está obligado a resolver y compartir al igual que con los sectores privado y social los cuales van de la mano con la gobernabilidad de un Estado, como lo cita Moreno Collado en la siguiente referencia:

Las obligaciones públicas en materia de transparencia e información deben tener su correlativa responsabilidad en el sector privado, pues de lo contrario llegaríamos a la aberración de que el deber de transparencia de las autoridades tiene como contrapartida la prerrogativa de opacidad de las organizaciones de los sectores privado y social. Me refiero particularmente a las empresas que reciben cualquier beneficio administrativo y fiscal, los sindicatos y partidos que manejan recursos de carácter público y aún de orden privado, que están exentos del pago de contribuciones, así como aquellas organizaciones y fundación que reciben aportaciones privadas y exenciones o estímulos gubernamentales. El efecto reflejo del deber de transparencia e información de las dependencias y entidades de la administración pública es la información fidedigna los ciudadanos respecto de sus obligaciones legales, pero ante todo de los grupos que "estos integran o de las empresas que manejan, cuyos objetivos y finalidades son de interés público".<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, pág. 654.

<sup>112</sup> *Ibidem*, pág. 655.

Entre las razones para la autonomía de los órganos de control en la materia que nos ocupa podemos citar los siguientes:

En el caso de México la Constitución reconoce y garantiza los derechos y libertades de expresión (artículos 6° y 7°), de petición (artículo 8°), de información (el propio artículo 6°) y se garantiza la protección de los datos personales de cada individuo (párrafo segundo del artículo 16); igualmente, además de la libertad de imprenta, la Constitución agrega ahora la garantía al derecho "de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de Radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de la banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios" (tercer párrafo del artículo 6°), lo que es materia de regulación la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones en el artículo 28, adicionado al respecto en 2013.<sup>113</sup>

Dichas Instituciones en ningún momento deben someterse bajo ninguna dependencia ya que perdería el sentido con el cual ha sido creado, Ernesto Villanueva nos menciona en su obra algunas de las razones para la autonomía de los órganos de control en la materia que nos ocupa podemos citar los siguientes:

- 1) La existencia de una autoridad reguladora e independiente que permite fomentar la imparcialidad en el desempeño de sus funciones y eliminar el conflicto de intereses que existe cuando la ley establece un órgano dependiente directamente de uno de los poderes sujeto al ámbito de aplicación de la ley en cuestión, particularmente cuando se trata de eternizar si una información pública determinada actualiza o no alguna de las hipótesis normativas de la excepción al derecho de acceso a la información pública;
- 2) Desde la perspectiva de los gobernados, la autoridad reguladora independiente representa una instancia gratuita, expedita y eficaz para dirimir conflictos en materia de acceso a la información si se le compara con la alternativa única de la autoridad jurisdiccional, la cual - particularmente en las democracias emergentes - es lenta, costosa y en muchas ocasiones ineficaz en perjuicio de toda la sociedad.

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, pág. 650.

3) Sólo una autoridad reguladora independiente puede ofrecer un programa intensivo de educación y capacitación para los gobernados con el fin de que haya el mejor aprovechamiento posible del derecho de acceso a la información pública, habida en cuenta que la sola expedición de la ley en la materia no garantiza que tenga en los hechos un efecto igualador o democrático, y

4) La autoridad reguladora independiente se encuentra en condiciones de evaluar año con año las fortalezas y debilidades de la Ley de Acceso a la Información Pública, teniendo la posibilidad de realizar foros o estudios conducentes a reformas legales que no estén suficientemente claros o requieran ajustarse a los estándares democráticos internacionales actuales en la materia.<sup>114</sup>

En materia de transparencia y de acceso a la información, las instituciones se dividen en órganos locales y en el órgano nacional. A raíz de la reforma constitucional de 2014, así como de la publicación y promulgación de la Ley General en 2015 comparten por característica su autonomía constitucional, además son especializados, imparciales, colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, y son responsables de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, ello de acuerdo con el artículo sexto apartado A fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A nivel nacional, se encuentra el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). En el Estado de México el órgano encargado de velar por estos derechos es el Instituto de Transparencia, Acceso de Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM).

Esta Ley señala como responsables en materia de transparencia y acceso a la información a los siguientes:

- Sistema nacional de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.
- Organizamos garantes.
- Comités de transparencia.

---

<sup>114</sup> Villanueva, Óp. Cit., págs. 215 y 216.

- Unidades de transparencia.
- Consejo consultivo de los organismos garantes.

Por lo que hace el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de acuerdo con el artículo 28° de esta Ley, se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Así, el Sistema existe con la finalidad de coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer los criterios y lineamientos en la materia que se señalen en la Ley.

El artículo 30° de la Ley en comento señala que son parte integrante del Sistema nacional:

- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Los organismos garantes de las entidades federativas.
- La Auditoría Superior de la Federación.
- El Archivo Federal de la Nación.
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Este Sistema cuenta con un Consejo Nacional conformado por sus integrantes y presidido por el Presidente del INAI.

Ahora bien por lo que respecta a los organismos garantes, el artículo 37 de esta Ley General dispone que no obstante que en la Ley Federal y en las Entidades Federativas que corresponda, debe determinarse lo relativo a su estructura, funciones, integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de compatibilidades, renunciaciones, así como licencias y suplencias de sus integrantes, señala también que éstos deben ser autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección a los datos personales.

Asimismo, el artículo 38° señala que deberán conformarse por un número impar y se les llamará comisionados.

Al respecto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, misma que fue publicada el 4 de mayo del 2016, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, es un órgano público estatal constitucionalmente autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad de decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, y determinar su organización interna, responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales, en posición de los sujetos obligados. Se integra por cinco comisionados nombrados por la Legislatura, previa realización de una consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, siendo la duración del cargo por siete años. El Presidente del pleno será designado de entre sus integrantes y por estos, mediante votos secretos durante tres años, con posibilidad a ser reelecto.

Ahora bien, la Ley estatal referida prevé, que son competencias del Instituto, entre otras las atribuciones siguientes:

- Interpretar los ordenamientos aplicables en la materia.
- Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares.
- Tramitar los recursos de inconformidad en el ámbito de su competencia.
- Capacitar y proporcionar asesoría y apoyo técnico a los sujetos obligados.
- Proporcionar a los sujetos obligados un sitio web, para la publicación de las obligaciones de transparencias que correspondan.
- Emitir su reglamento interior y demás normas de operación.
- Determinar y hacer ejecutar sanciones por incumplimiento.

Ahora bien, respecto a los Comités de Transparencia, éstos se encuentran regulados por el artículo 43 de la Ley General, de acuerdo con el cual, debe integrarse en cada sujeto obligado, de manera colegiada y por un número impar, adoptando sus resoluciones por mayoría de votos, contando el presidente con voto de calidad. Sus integrantes, no pueden depender jerárquicamente entre sí.

Entre otras tienen las funciones de confirmar, modificar o revocar las determinaciones que en materia de ampliación del plazo de respuesta, clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia realizan los titulares de las áreas de los sujetos obligados, así como ordenar, en su caso, a las áreas competentes que generen la información que derivado

de sus facultades, competencias y funciones deban tener en posesión o que previa acreditación de la imposibilidad de su generación, exponga, de forma fundada y motivada, las razones por las cuales, en el caso particular, no ejercieron dichas facultades, competencias o funciones.

Por lo que hace a las Unidades de Transparencia, estas son áreas especializadas que de acuerdo con el artículo con el artículo 45° de la Ley General, los sujetos obligados encargados principalmente de recabar y difundir la información que debe transparentarse, recibir y dar trámite a las solicitudes es de acceso a la información, efectuar las notificaciones a los solicitantes y hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad del incumplimiento de las obligaciones de la materia.

Los artículos 47 y 48 de la Ley General señala que los organismos garantes deben contar con un consejo consultivo, integrado por consejeros honoríficos, mismos que cuentan entre otras, con las siguientes facultades:

- Opinar sobre el programa anual de trabajo y su cumplimiento, así como el proyecto de presupuesto para el ejercicio del año siguiente.
- Emitir opiniones no vinculantes sobre temas relevantes en la materia.
- Emitir opiniones técnicas para la mejora continua en el ejercicio de las funciones sustantivas de los organismos garantes.

### **3.2. Información Pública**

A pesar de ser una materia relativamente nueva en nuestro país y de haber recorrido un camino sinuoso, actualmente cuenta con una Ley General, una Ley Federal y una Ley en cada una de las Entidades Federativas, así como un sistema conformado por múltiples instituciones u organismos autónomos a fin de garantizar el ejercicio de estos derechos.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue promulgada el 4 de mayo del 2015. Ahora bien, es importante mencionar que la naturaleza de este ordenamiento jurídico les da forma y sustento a las demás disposiciones de la materia, convirtiéndose en una suerte de requisitos mínimos necesarios con que debe contar cada una de las legislaciones estatales, así como la federal a fin de alcanzar el objetivo de garantizar el derecho al acceso a la información pública y la transparencia.

Una de las principales innovaciones que vieron luz a través de la reforma constitucional de la que deriva la Ley General, es la adición como sujetos obligados a los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como a las personas físicas, morales o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad.

Los mencionados se sumaron a cualquier autoridad, entidad, órgano u organizamos del poder ejecutivo, legislativo o judicial y órganos autónomos de los ámbitos federal, estatal y municipal.

Ello significó brindar la oportunidad a los ciudadanos reconocer el destino de los recursos públicos que no son ejercidos directamente por las instituciones de este carácter, cimentándose la primera piedra en el camino a la transparencia de sectores que por largo tiempo han manejado recursos públicos sin transparentar su uso, manejándose por tanto en la obscuridad.

Dentro de esta Ley destacan también la inclusión de ajustes razonables a fin de garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos; la disposición de que aquellos datos digitales de carácter público que son accesibles en línea, deben poder ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado, es decir, ser datos abiertos y por lo tanto ser accesibles, integrales, gratuitos, no distraimiento ríos, oportunos, permanentes, legibles por máquinas, en formatos abiertos y de libre uso.

Ahora bien es importante precisar que el acceso a la información pública y la transparencia son dos derechos distintos, toda vez, que por cuanto hace al primero, de acuerdo con el artículo 4° es un derecho humano de acceso a la información, comprende en solicitar, difundir, buscar y recibir información, mientras que la transparencia involucra la acción de dar publicidad, poniendo a disposición de los particulares de manera actualizada de acuerdo a las obligaciones de transparencia que señala la ley.

También la Ley señala que deberán publicarse información adicional a la establecida como mínimo en la misma a través de políticas de transparencia proactiva a fin de promover la re utilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, debiendo permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y con un objeto claro en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables, de acuerdo con los artículos 56 y 58.

Es oportuno mencionar, por la naturaleza de este trabajo de investigación, que de acuerdo con el artículo 67 de la ley de que tratamos, la información publicada por los sujetos obligados en los términos que ésta señala, no constituye propaganda gubernamental, por lo que no es susceptible de restringirse durante la conocida veda electoral, esto es que deberá mantenerse accesible incluso durante los procesos electorales, destacándose que esto aplica siempre y cuando se trate de información referida en las obligaciones de

transparencia sin que ello signifique que el portal de transparencia pueda ser utilizado para incluir aquella información que no forme parte de estas y se constituya como propaganda gubernamental.

Respecto a las obligaciones de transparencia, toda vez que éstas conforman un listado mínimo de las cuestiones que deben ser publicadas de oficio por los sujetos obligados, la Ley General las divide en comunes, aplicables a todos ellos, en específicas, y de acuerdo a su naturaleza.

Las obligaciones de transparencia comunes de acuerdo al artículo 70 de la Ley General, son 48, mismas que deben ponerse a disposición del público de manera actualizada. Se destacan las siguientes:

- De estructura: Marco normativo, estructura orgánica, atribuciones y responsabilidades, facultades, metas y objetivos, directores de servidores públicos y sus remuneraciones, gastos de representación y viáticos, números de plazas y vacantes, declaraciones personales (en su caso), y convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos, sus resultados y listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas.
- Programas: de subsidios, estímulos, apoyos, y respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidios. Dentro de estos deberá incluirse, entre otros, período de vigencia, población beneficiada estimada, requisitos y procedimientos de acceso, mecanismos de accesibilidad, vínculo a reglas de operación y padrón de beneficiarios.
- Finanzas públicas: información financiera sobre el presupuesto asignado, deuda pública, gastos de comunicación social y publicidad oficial, resultados de auditorías al ejercicio presupuestal y dictaminación oficial de los estados financieros.
- Uso de recursos públicos: listado de personas físicas y morales que por cualquier motivo se les asigne o permita usar recursos públicos, las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, información sobre procedimientos de contratación pública, padrón de proveedores y contratistas y el inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad.
- Otros: estadísticas, recomendaciones, resoluciones y laudos, mecanismos de participación ciudadana, estudios financiados con recursos públicos, listado de jubilados y pensionados, así como el monto que reciben.

Por lo que toca a las obligaciones de transparencia específicas, la Ley General señala otras tantas, de acuerdo a la naturaleza jurídica de cada sujeto obligado, para el poder ejecutivo federal, los poderes ejecutivos de las Entidades Federativas, los municipios, los sujetos obligados de los poderes legislativo y judicial, federal y de las Entidades Federativas, los órganos autónomos, federal y de las Entidades Federativas, las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, los partidos políticos nacionales y locales, las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituidas por una asociación civil que pretendan postular su candidatura independiente, los fideicomisos, fondos públicos, mandatos o análogos, las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral, los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos, las personas públicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad y los sujetos obligados del sector energético.

La Ley General, a fin de que los sujetos obligados cumplan con sus obligaciones de transparencia prevé la Plataforma Nacional de Transparencia, misma que de acuerdo con los artículos 49 y 50, misma que se conforma por cuatro sistemas, de solicitudes de acceso a la información, de gestión de medios de impugnación, de portales de obligaciones de transparencia y de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados, debiendo atender a las necesidades de accesibilidad de los usuarios se destaca también, que dicha Ley General promueve la cultura de la transparencia y la apertura gubernamental.

Esta Ley define como información de interés público aquella que resulte relevante o beneficiosa para la sociedad.

La Ley General faculta a los Organismos Garantes a vigilar el cumplimiento de los sujetos obligados respecto a sus obligaciones de transparencia a través de verificaciones virtuales. De acuerdo con el artículo 88 durante estas se deberá constatar que la información esté completa, publicada y actualizada en tiempo y forma, emitir un dictamen en el que se determine cumplimiento o incumplimiento en cuyo caso formulará los requerimientos que procedan a efecto de que el sujeto obligado subsane las inconsistencias en un plazo no mayor a 29 días. En caso de persistir el incumplimiento se informará al superior jerárquico del servidor público responsable, a efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días, se cubran los requerimientos del dictamen. Si aún con ello, no se lograre el cumplimiento, los organismos garantes están facultados para imponer medidas de apremio o sanciones.

En el artículo 89, de la Ley prevé que cualquier persona puede denunciar ante los Organismos Garantes la falta de publicación de las obligaciones de transparencia.

Aunado a lo anterior, es necesario decir que la fecha, el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) de la Plataforma Nacional de Transparencia aún no se encuentra en operación.

Por lo tanto, actualmente y en tanto SIPOT no esté en pleno funcionamiento, existieran secciones dentro del sistema Ipomex; en una de ellas, es posible consultar la publicación de la información relativa a las obligaciones de transparencia -anteriormente denominadas Información Pública de Oficio- de los sujetos obligados, conforme a lo dispuesto en los artículos 12 a 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, publicada en el Periodo Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, el 30 de abril de 2004.

Así entonces haciendo referencia a la Ley que enmarca el derecho de transparencia y acceso a la información nos da a conocer lo que es la información pública, las obligaciones de transparencia y como una base para hacer cumplir dichas obligaciones existe el sistema de portales de transparencia de la plataforma nacional de transparencia, aunque hasta el momento no se encuentre dicho sistema en pleno funcionamiento.

Lo anterior, de acuerdo a la respuesta de acceso a la información pública número 612 del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.<sup>115</sup>

### **3.3. Solicitudes de Acceso a la Información Pública**

Por lo que hace al derecho de acceso a la información, este puede ejercitarse por cualquier persona por si misma o a través de su representante. De acuerdo con el artículo 122 de la Ley General, debe realizarse ante la Unidad de Transparencia que corresponda a través de la Plataforma Nacional, en la oficina u oficinas designadas para ello vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el sistema nacional.

Para efectos ilustrativos de este trabajo de tesis, se referirá ahora al proceso de solicitud de información pública de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, misma que en su artículo 150 dice que este procedimiento *es la garantía primaria del derecho en cuestión y se rige por los principios de simplicidad, rapidez, gratuidad del procedimiento, auxilio y orientación de los particulares, así como atención*

---

<sup>115</sup> Consultado en: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/infoem/solicitudes/2016/600/1.web#goTo> el 22 de febrero de 2017

*adecuada a las personas con discapacidad y a las personas de lengua indígena con el objeto de otorgar la protección más amplia del derecho de las personas.*

De acuerdo al artículo 155 de la Ley en comento, los solicitantes podrán, de manera opcional proporcionar los siguientes datos, sin que sean un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud:

1. Nombre del solicitante o en su caso los datos generales de su representante. Las solicitudes anónimas con nombre incompleto o seudónimo, son procedentes para su trámite y no podrá requerirse información adicional con este motivo.
2. Domicilio o en su caso correo electrónico para recibir notificaciones.
3. Descripción de la información solicitada.
4. Cualquier otro dato que facilite la búsqueda y eventual localización de la información.

Dicho artículo prohíbe *recabar datos que den lugar a indagatorias sobre las motivaciones para la solicitud de información y su uso posterior.*

Asimismo, establece que los solicitantes deberán señalar la *modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podría ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción por cualquier otro medio incluidos los electrónicos.*

El término para dar respuesta a una solicitud, es de quince días hábiles a partir del día siguiente a su presentación y este plazo podrá ampliarse hasta por siete días según sea necesario, según lo establecido en el artículo 163.

No obstante que la entrega de información es gratuita, en caso de existir costos, estos solo se referirán de acuerdo con el artículo 141 de la Ley General, al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, de envío y al pago de la certificación de documentos cuando así proceda, así como las cuotas de los derechos aplicables. Cuando se implique la entrega de no más de veinte hojas simples, la información debe entregarse sin costo y las unidades de transparencia pueden efectuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.

La Ley General contempla, para asegurar su cumplimiento, en su artículo 201, las medidas de apremio de amonestación pública o multa de 150 hasta mil quinientas veces el salario mínimo.

La Ley General nos menciona que, en el artículo 206 que es competencia de las entidades federativas, determinar las sanciones que correspondan por incumplimientos en la materia

Así, la Ley Estatal en la materia a la que se ha hecho mención, prevé como sanciones las siguientes:

- Apercibimiento.
- Multas.

Ahora bien, de acuerdo con el tercer transitorio de los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, los sujetos obligados a la transparencia tienen como fecha límite para cumplir con sus obligaciones respectivas a ésta, el 4 de mayo de 2017. por lo anterior, los procedimientos de verificación propios de la labor del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México y Municipios, fueron suspendidos, habiéndose realizado por última vez el 28 de abril de 2016 y habrán de reanudarse a partir del término en comento.

### **3.4. Información clasificada**

Es importante mencionar, que, no obstante que la información pública no puede nunca perder esta cualidad, existen dos restricciones importantes al ejercicio del derecho de acceso y a la transparencia, esto es, la clasificación de la información como reservada o confidencial. Por lo que hace a la información reservada, esta lo es por tiempo determinado y de acuerdo con el artículo 113 de la Ley General, se clasifica como tal aquella que:

- Compromete a la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.
- Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y y relaciones internacionales.
- Se trague al Estado mexicano con ese carácter o el de confidencial.

- Pueda afectar la estabilidad económica o el sistema financiero.
- Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.
- Obstruya actividades de verificación, inspección y auditorías relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones.
- Obstruya la prevención o persecución de los delitos o afecte los derechos del debido proceso.
- Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidades a servidores públicos, vulnere la conducción de los expedientes judiciales seguidos en forma de juicio en tanto no se concluyan.
- Aquella cuyo contenido forme parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta que no se adopte una decisión definitiva.
- Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de probables delitos.
- Aquella otra a la que algún instrumento jurídico le otorgue tal carácter.

En el artículo 115, se señala que la información no podrá reservarse cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, así como cuando esté relacionada con actos de corrupción.

Por lo que hace a la información confidencial de acuerdo con el artículo 116 de la Ley General, es aquella que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable considerándose también como tal los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, así como aquella que presenten los particulares los sujetos obligados siempre que tengan el derecho a ello.

A diferencia de la información reservada, cuando se trata de información confidencial, esta no está sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados.

Para permitir su acceso, de acuerdo con el artículo 120, se requiere el consentimiento de los titulares, excepto cuando, la información se encuentre en registros públicos o Fuentes de acceso público, tenga por ley carácter de pública, exista orden judicial, se requiera su publicación por razones de seguridad nacional o salubridad nacional o para proteger derechos de terceros, así como cuando se transmita entre sujetos obligados y entre estos y los sujetos de derecho internacional y se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

La Ley General, prevé que para clasificar información como reservada o confidencial debe aplicarse una prueba de daño, en la cual, de acuerdo al artículo 104, el sujeto obligado deberá justificar que su divulgación representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional que el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda y que la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

### **3.5. Medios de impugnación en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

La Ley General prevé un recurso de revisión como primer medio de impugnación en la materia, del cual deberán conocer los organismos garantes.

De acuerdo con el artículo 159, el recurso de alzada ante las resoluciones a los recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas es el recurso de inconformidad que se interpone ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, pero los particulares pueden también optar por acudir ante el Poder Judicial de la Federación.

El recurso de inconformidad, de acuerdo con el artículo 160, procede contra aquellas resoluciones que confirmen o modifiquen la clasificación de la información o que confirmen la inexistencia o la negativa de la información, entendiéndose también por negativa la falta de respuesta en el plazo previsto. Es importante mencionar que este recurso solo puede ser interpuesto por los particulares, no así por los sujetos obligados.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de acuerdo con el artículo 165, contará con treinta días para resolver, plazo prorrogable por una sola vez y hasta por un periodo igual, además, de acuerdo con el artículo 166, debe aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente.

Prevista también por la Ley General, en su artículo 181, se encuentra la atracción de los recursos de revisión misma que puede ejercerse por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para conocer de aquellos recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así lo ameriten. De acuerdo al artículo 182 la facultad de atracción deberá ejercitarse cuando el caso sea de tal relevancia, novedad o complejidad, que su resolución pueda repercutir de manera sustancial en la resolución de casos futuros para garantizar la tutela

efectiva del derecho de acceso a la información. Además de acuerdo con el artículo 185 puede ejercerse de oficio o mediante petición del organismo garante del que se trate en cuyo caso el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales analizará la procedencia. El artículo 188 dispone que la resolución del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales será definitiva e inatacable tanto para el organismo garante como para el sujeto obligado del que se trate.

La Ley General prevé también un recurso de revisión en materia de seguridad nacional, el cual de acuerdo con el artículo 189 podrá ser interpuesto por el consejero jurídico federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que las resoluciones impuestas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ponen en riesgo la seguridad nacional

Además, de acuerdo con los artículos 194 y 195 en la aplicación de las disposiciones de la Ley General relacionadas con la información de asuntos jurisdiccionales (aquellos vinculados al ejercicio de la función constitucional de impartición de justicia competencia de la SCJN), se deberá crear un comité especializado en materia al acceso a la información integrado por tres ministros que resolverán atendiendo a los principios, reglas y procedimientos establecidos en la propia Ley General.

También, se encuentra facultado el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para emitir criterios de interpretación.

Se destaca también que en la aplicación de las disposiciones de la Ley General que nos ocupa, de acuerdo con el artículo 194 de la misma, cuando se relacionen con la información de asuntos jurisdiccionales de la suprema corte de justicia de la nación habrá de crearse un comité especializado integrado por tres ministros.

#### **Capítulo 4.- Transparencia y Derecho de Acceso a la Información como elementos esenciales de la democracia.**

Habiendo analizado tanto el marco teórico como jurídico, corresponde entrar al análisis del quid que nos ocupa. Para tal efecto es necesario reconocer la ambivalencia Estado-ciudadano, simbiosis sin la cual no puede analizarse ninguna de las dos figuras. A guisa de clarificación de Moreno Collado cuando nos indica:

En la democracia, el ciudadano le rinde cuentas al Estado de múltiples maneras de acuerdo a sus ingresos, gastos y patrimonio; el Estado y sus gobernantes, a su vez, deben rendir cuentas e informar de sus actividades a los ciudadanos de manera regular y permanente, a través de mecanismos establecidos en la Constitución y en las leyes. El reconocimiento del derecho a la información es un logro del constitucionalismo moderno, cuya garantía estiba en la obligación de las autoridades y de otras entidades semipúblicas de entregar toda la información que requieren los particulares respecto a sus actividades, programas, presupuestos, gastos y demás acciones vinculadas con sus funciones, atribuciones y cometidos. Este derecho de segunda generación ha ganado terreno en dos dimensiones: primero, en la consideración de que toda información que posean las dependencias y entidades es pública y por lo tanto es disponible y, segundo, que el solicitante no requiere demostrar interés jurídico o legítimo para pedir y recibir información.<sup>116</sup>

De lo anterior se deduce la importancia de tratar este tema con seriedad y en toda su magnitud, a fin de analizar cada uno de los elementos importantes que

---

<sup>116</sup> Moreno Collado, Óp. Cit. pág. 652.

arrojen luz sobre la hipótesis que planteo, se analizará en este, el último capítulo la interpelación guardada entre los derechos de acceso de información pública y transparencia y los procesos democráticos.

#### **4.1 Beneficios de la Transparencia y el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública.**

Ahora a continuación conoceremos algunos de los beneficios que tenemos gracias a la transparencia y el ejercicio del acceso de la información iniciando con la cita de Omar Guerrero, quien nos menciona lo siguiente:

(...) Hay que resaltar que la publicidad es una forma de conocer la realidad administrativa, pues, gracias a ella las faltas y extravíos en los procesos administrativos botan claramente y se pueden corregir con la intervención oportuna de los órganos de control.<sup>117</sup>

Así, tenemos que uno de los principales beneficios de la transparencia es que es un mecanismo de rendición de cuentas que permite el escrutinio de la actuación de aquellos que integran las instituciones públicas.

Otro doctrinario que nos enumera beneficios de estos derechos es Ernesto Villanueva, quien señala que la transparencia y el acceso a la información además de permitir el escrutinio público, constituye un elemento legitimador de la democracia, señalando lo siguiente:

(...) El derecho de acceso a la información, contribuye, de manera enunciativa, a:

- 1) Fomentar el principio de seguridad jurídica y legitimidad democrática de un Estado de derecho, porque todos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad.

---

<sup>117</sup> Guerrero, Omar, *Publicidad y Secreto en la Administración Pública*, en "Derecho a la Información y Archivos Públicos", 3, Libertad de Información/ México Asociación Civil, universidad del Centro de México, Centro Universitario de la Ciénaga, pág. 24.

- 2) Ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública; es decir, que cumplen una función de Estado.
- 3) Promover que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones.
- 4) Reducir el rumor y a alentar las noticias confirmadas.
- 5) Un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más distintas actividades de la vida nacional.
- 6) Democratizar la administración pública que pasa de una organización jerárquica a una organización con dosis importantes de interactividad.

(...) El derecho de acceso a la información pública tiene como objeto primordial: *el derecho de las personas a mejorar su calidad de vida*. ¿Qué significa mejorar la calidad de vida de las personas? ¿Qué relación puede haber entre la información, su acceso y mejorar la calidad de vida de las personas?

(...) El derecho de las personas a mejorar su calidad de vida tiene un conjunto de derechos subsidiarios. De una parte, se encuentran los derechos indirectos o difusos, que son aquellos que tienen como propósito optimizar la calidad de la convivencia.<sup>118</sup>

El derecho de acceso a la información puede concebirse de muchas maneras, en mi opinión y para efectos de esta investigación, la más trascendente de ellas es la de herramienta ciudadana a fin de conocer y controlar soberanamente la gestión pública.

Además, al igual que la transparencia es un arma de combate a la corrupción al brindar una verdadera rendición de cuentas, acerca del tema profundizaré haciendo referencia a la obra de López Montiel en su obra a continuación:

La transparencia no es una herramienta suficiente si no se cuenta con otros elementos que permitan generar efectividad a la información que recibimos (Behn, 2001). De nada sirve tener

---

<sup>118</sup> Villanueva, Óp. Cit., págs. 20 y 21.

datos sobre asuntos públicos si no existen otros dispositivos en el sistema que les den relevancia y utilidad para incidir en las decisiones públicas, es decir, hacer que la transparencia puede generar mayor corrupción que la que se puede evitar (Mattozzi y Merlo, 2008), en buena medida porque algunos servidores públicos simplemente no generen información que puede dar divulgada o se falseen los datos para no generar daños o reducir los costos de la información desclasificada.<sup>119</sup>

El acceso a la información pública tiene que, además, tener como característica el proporcionar información clara y accesible, pues de lo contrario sería fútil, como a continuación lo cita Gustavo López:

Cuando no existen otros mecanismos en el sistema que potencien el uso de la información para generar contrapesos con respecto a actores que se benefician de la opacidad, pero sin crear externalidades a otros que pueden verse afectados por la información difundida, entonces la transparencia no funciona.

Mecanismos que faciliten el acceso a la información pública de manera expedita, confiable y con capacidad para forzar a los sujetos obligados a proporcionar información, espacios jurisdiccionales eficientes para la persecución y sanción de las acciones ilegales que los datos publicados revelen, estructuras con la suficiente capacidad de coacción para obligar a cumplir las sentencias, el valor y aprecio por la información pública, agentes ciudadanos que promueven su interés en el marco de la competencia política, etcétera, son elementos que deben ir al lado de las políticas de transparencia (Balkin, 1998).<sup>120</sup>

Claramente sabemos que la transparencia mejora en muchos puntos a un Estado, tanto en la gobernabilidad, como en el ejercicio de la democracia, entre otras muchas partes que ayudan a la evolución de los medios en como se administra, ahondando el tema haré referencia a lo que López Montiel menciona en su obra siguiente:

(...) la transparencia no únicamente transforma la relación entre gobierno y ciudadanos, también tiene incidencia en la relación entre gobierno y otros actores, como corporaciones,

---

<sup>119</sup> López Montiel, Gustavo, Transparencia y calidad democrática, Primera Edición, Instituto Electoral del Estado de México, México 2009, pág. 51.

<sup>120</sup> Ídem.

organizaciones no gubernamentales, grupos de poder, sindicatos, etcétera. El problema es construir un modelo de transparencia donde se puedan controlar los efectos de la misma sobre dichas relaciones (Rosendorff y Doces, 2006)

Para Dror (2009, por ejemplo, la transparencia y la apertura son normas, pero también instrumentos de las sociedades democráticas. Como normas, es difícil que alguien en el discurso político se oponga a la necesidad de su existencia como elementos que regulan el comportamiento de los actores y dan certeza sobre el futuro. Son parte del sistema de valores que permite a las persona saber qué hace el gobierno, y a éste lo obliga a ser abierto sobre sus acciones y decisiones (Dror, 2009:63).

Como instrumentos, permiten al gobierno incrementar su eficiencia y eficacia, debiendo a que se ubica en una posición donde la ciudadanía puede observarlo y criticarlo (Dror, 2009:64).<sup>121</sup>

Conociendo que la transparencia es un nuevo derecho, no únicamente se encierra en lo particular, sino que puede complementar a otros derechos para ampliar y referir medios con los cuales apoye a la ciudadanía, López Montiel menciona a continuación lo siguiente:

El derecho de las personas a conocer la información pública complementa otros derechos como el libre pensamiento y el de libre expresión, pues nos permite saber qué hace el gobierno, como lo hace, cuánto cuesta, como se establecen las metas y si estas se alcanzan de acuerdo con lo prometido (Behn, 2001). Saber esto no es fortuito, pues implica la posibilidad de tomar mejores decisiones en nuestros diversos ámbitos de acción.<sup>122</sup>

La transparencia no solo es un derecho selecto para algunos de los ciudadanos, sino que es un derecho general que apoya a la ciudadanía con el fin de exigir a sus gobernantes resultados y rendición de cuentas durante las administraciones en las cuales se les han encomendado tareas con la finalidad de satisfacer con las necesidades de la sociedad a lo cual Gustavo López menciona:

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, pág. 55.

<sup>122</sup> *Ibidem*, pág. 57 y 58.

Un modelo más amplio en la cobertura de la política de transparencia involucra a todos aquellos que hacen uso de recursos políticos, por lo que esa única acción les incorporaría como sujetos susceptibles de escrutinio público. En ese contexto los partidos políticos han sido objeto de distintas acciones por parte de la autoridad fiscal, y administrativa-electoral, para abrir distintos aspectos de la información de sus finanzas, procesos de decisiones y resultados de éstos.

La transparencia no es un arma contra los partidos políticos, sino es un instrumento que les permite fortalecerse al interior y generar mayor legitimidad y simpatía al exterior. En primer lugar porque abrir la información que tiene que ver con el uso de los recursos públicos que recibe, permite a la organización partidaria demostrar un compromiso con los valores democráticos, pero fundamentalmente asegurar prácticas honestas en el uso de recursos que, de otra manera, podrían generar divisiones y fracturas al interior por el uso opaco de los mismos.<sup>123</sup>

Al igual que al gobierno la transparencia impulsa a que las instituciones, organizaciones y organismos se regularicen y se les puede exigir ya que estos forman parte de la responsabilidad del Estado aun teniendo autonomía o siendo entes diferentes, tal y como pudiera decirse de los sindicatos, partidos políticos, organismos autónomos e instituciones de asistencia privada que reciban recursos públicos, a lo cual Gustavo López Montiel nos menciona:

Hace también que los partidos políticos constituyan y consoliden estructuras administrativas, así como mecanismos y procedimientos contables, que les dé certeza sobre sus capacidades organizativas. Blinda a los partidos de la incorporación de dinero sucio que puede ser usado para condicionar a las dirigencias o legisladores a tomar decisiones que son contrarias a la ideología o creencias partidarias, minando su legitimidad y atracción públicas.

Sin una política de transparencia partidaria, dinero ilícito puede fluir a la estructura de manera anónima, generando beneficios en el corto plazo, pero dejando la puerta abierta a la posibilidad de ver reducida la confianza pública cuando la procedencia sea conocida y los responsables señalados. Sin embargo, estos aspectos caen en el espacio de la responsabilidad pública de

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, pág. 63.

los partidos políticos y son ellos quienes tienen que resolverlos.<sup>124</sup>

Dentro de estas instituciones también están obligadas a declarar los bienes adquiridos, los medios de adquisición ya que están obligadas a el mismo método de rendición de cuentas a las que el Estado está obligado ya que funcionan como parte equivalente a un órgano dependiente del Estado siendo por esto que continuación Gustavo López Montiel comenta:

Es por ello que la transparencia sobre los recursos de que disponen es fundamental para asegurar no únicamente una rendición de cuentas limitada a sus contribuyentes, militantes, simpatizantes y ciudadanos, sino también la certeza de que serán más proclives a aceptar y asumir una política de transparencia cuando estén en el gobierno.

El problema es que no es suficiente si no hay reforzamientos en otras leyes que cierran el círculo de obligación, pues los partidos políticos no son los únicos actores que deben ser obligados a abrirse, sino también a sus contribuyentes. Esto no es atentar contra los derechos de los partidos y los ciudadanos, sino que sirve para asegurar el interés público en el contexto de un régimen democrático apoyado por valores e instrumentos como la apertura y la transparencia públicas.

En el caso de la fiscalización de los partidos políticos que la autoridad electoral federal ha realizado desde la instrumentación de herramientas para el efecto, el avance ha sido importante, pero es aún insuficiente ante las necesidades de transparencia y rendición de cuentas que la política mexicana enfrenta. La experiencia de estos años ha llevado a fortalecer la forma en que los partidos políticos generan informes y la revisión que la autoridad electoral hace de ellos, lo cual enriquece la configuración de una cultura de transparencia. Sin embargo, el tema de la rendición de cuentas aún está pendiente, pues las controversias que se han generado sobre el origen de los recursos no han impactado en la generación de instrumentos que permitan el fortalecimiento de los castigos a quienes utilizan recursos que la ley no contempla.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, pág. 63 y 64.

<sup>125</sup> *Ibidem*, pág. 65.

Los beneficios de estos derechos pueden contarse por cientos, porque además constituyen la base de los discursos institucionales en esta materia. Muchas veces son concebidos como armas infalibles en la consecución de un Estado y un Gobierno mejorados, en el mismo sentido se expresa Villanueva cuando afirma:

El derecho de acceso a la información pública y su vertiente de transparencia, ha llegado a América Latina bajo el atractivo de disminuir la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas, al tener éstas las posibilidades de utilizar las leyes de acceso y transparencia como herramientas para nutrir de mejores contenidos la toma cotidiana de decisiones que realizan día con día.<sup>126</sup>

Este trabajo de tesis no es el lugar, por no ser el objeto, para analizar los resultados tangibles que las instituciones legales y orgánicas en materia de transparencia y acceso a la información pública, han aportado al ejercicio administrativo y gubernamental de nuestro país, sin embargo es indispensable señalar, que no pueden *per se* constituir un remedio genérico a los males, toda vez que por principio, acarrean una obligación para el ciudadano de ejercerlos y aprovecharlos puesto que de lo contrario los esfuerzos por garantizarlos permanecerán estériles y no darán frutos, tal y como dice Jaime Cárdenas, *El ciudadano debe no solo informarse para después decir sino debe informarse para vigilar al representante. La publicidad une al representante con el representado*,<sup>127</sup> quien posteriormente enriquece su investigación añadiendo lo siguiente, *sin duda uno de los puntos clave en el combate a la corrupción es la transparencia de los asuntos públicos*.<sup>128</sup>

Otro de los beneficios indiscutibles de la transparencia, es que favorece un procedimiento de toma de decisiones con mayores elementos. Esto incluye, por supuesto, a los procesos democráticos toda vez que el ejercicio de cualquier derecho, incluidos los políticos, se ve favorecido por la transparencia y el derecho de acceso a la información, para reforzar este planteamiento citare a continuación a Daniel Soto Gama quien nos menciona lo siguiente:

Sin duda que el tener a nuestro alcance un cúmulo de datos es importante para la toma de nuestras decisiones. Ya sea que, consideremos o no, a la información como una condición

---

<sup>126</sup> Villanueva, Óp. Cit., pág. 157.

<sup>127</sup> Cárdenas, Óp. Cit., pág. 227.

<sup>128</sup> *Ibidem*, pág. 227.

necesaria para construir a un Estado democrático; la información que se encuentra en nuestro entorno, invariablemente, determina el grado y forma de nuestro desarrollo. Diariamente estamos generando, emitiendo y recibiendo información, en algunas ocasiones llega a nosotros de manera natural, en otras ocasiones nos damos a la tarea de buscarla, siendo este el momento en que la calidad de la información recibida no depende solamente de nuestra capacidad de búsqueda, sino de la voluntad de quién ha de proporcionárnosla.

No puede existir el ejercicio de un derecho, cualquiera que sea, si no se tiene información inclinó sobre la existencia o el contenido de este. Una sociedad sin información manipulada o incompleta, es una sociedad incapacitada para ejercer sus derechos fundamentales. El justo, aunque retardado reconocimiento de un derecho a la información, es el instrumento que nos permitirá tener una mejor calidad de vida.<sup>129</sup>

Un medio para mejorar formidablemente la democracia dentro de un Estado es otorgándole mayor acceso a la información de una manera económica, expedita, con eficacia y eficiencia ya que una población informada tiene mayor facilidad de opinión en un tema al tener los datos de primera fuente y no moldeada a conveniencia dentro de los periódicos o la televisión esto se tiene que manejar de una mejor manera trabajando dentro de las instituciones que están encargadas de compartir la información dentro de la administración del Estado para con los ciudadanos, referido lo anterior Leonardo Curzio nos menciona lo siguiente:

Si se estableciese una relación causa-efecto entre el volumen de información disponible en una sociedad y el grado de libertad de los cuidados, en la sociedad contemporánea, merced al flujo de información que se tiene, la población viviría en un mundo indexado para el desarrollo de las capacidades de las personas. Un ciudadano de cualquier país occidental puede potencialmente acceder en la actualidad a más información y de forma más expedita y barata que los redactores de un influyente diario neoyorquino a mediados del siglo XX. La revolución informática es formidable.

---

<sup>129</sup> Soto Gama, Óp. Cit., pág. 25 y 26.

Es innegable que, con la información en el mundo global, se han reducido notablemente los abusos gubernamentales en diversas latitudes y se ha creado una suerte ciudadanía global que consume información en diversas lenguas y se diferentes fuentes. Pero la lectura sobre este fenómeno no puede ser lineal, porque no todos los ciudadanos acceden al mismo volumen de información, ni todos tienen las mismas capacidades para obtener información de calidad.<sup>130</sup>

La transparencia y el acceso a la información otorgan herramientas que conllevan a un correcto ejercicio de la democracia, pero es trabajo de la ciudadanía que dicha información se conozca de una correcta manera ya que conocer a medias de las cosas puede prestarse a malos entendidos o te impide alcanzar la comprensión total de la información como lo dice Curzio en su obra a continuación:

Una ciudadanía informada es la base para desarrollar una democracia alejada de prácticas clientelares y populistas. Sin ese actor histórico (una ciudadanía informada), la democracia se convierte en un tráfico permanente y degradante de prebendas y servicios a cambio de apoyo electoral. Una ciudadanía informada resiste con entereza las manipulaciones de los demagogos; en cambio, una ciudadanía subinformada se convierte con mucha facilidad en una sociedad pasiva y manipulable oír la vía de mensajes publicitarios, por un discurso que divide al país entre buenos y malos.<sup>131</sup>

Con una sociedad informada se podrá conseguir una participación centrada en los asuntos políticos, fortaleciendo la democracia como lo menciona Leonardo Curzio a continuación:

La fortaleza de una democracia la podemos situar en la calidad de la deliberación pública y la musculatura de esa democracia la podemos medir por el número de ciudadanos bien informados.<sup>132</sup>

Para concluir este apartado, es necesario recapitular sobre los más importantes beneficios de la transparencia y el acceso a la información pública, mismos que de manera enunciativa más no limitativa, sugiero a continuación:

---

<sup>130</sup> Curzio Gutiérrez, Óp. Cit., *Introducción a la Ciencia Política*, págs. 107 y 108.

<sup>131</sup> *Ibíd*em, págs. 112 y 113.

<sup>132</sup> *Ibíd*em, pág. 114.

- Favorece la toma de decisiones y el ejercicio de derechos
- Funciona como un mecanismo de rendición de cuentas
- Combate la corrupción
- Facilita información clara, veraz y oportuna
- Legitima el proceso democrático

Ahora bien, a efectos de este trabajo, es conveniente hacer hincapié en que estos derechos se entrelazan con la democracia en dos vertientes, la primera, al favorecer el ejercicio informado de los derechos políticos y la segunda, una vez ejercidos estos derechos, conocer el actuar público para juzgar y tomar las medidas que se consideren pertinentes.

Así pues, esbozando una conclusión respecto a lo que se ha mencionado hasta aquí, y sin afán de adelantar resultados de este trabajo de investigación, puede decirse que tanto la transparencia como el derecho de acceso a la información pública, están *necesariamente interrelacionados* con los procesos democráticos de un Estado.

Finalmente, dentro de este apartado, me gustaría resaltar la existencia de dos líneas, que a modo de tangente, surgen entre los dos puntos arriba mencionados y de las cuales habremos de tratar en los puntos 4.3 y 4.4 de este capítulo, la planeación democrática y la participación ciudadana, ya que ambas directrices se ven directamente influidas por los derechos en comento, proporcionando beneficios sin los cuales no puede hablarse de un Estado de Derecho moderno en toda la extensión de la palabra.

#### **4.2. Sociedad informada y toma de decisiones.**

Como hemos visto, unos de los beneficios directo de la transparencia y acceso a la información pública es que favorece una toma de decisiones informada. Ahora bien, en este apartado habré de tratar esta afirmación de manera específica, toda vez que es la base que nos permite guiar el hilo de este trabajo hacia la demostración o refutación de la hipótesis.

Así, comenzaremos por reafirmar la idea de que las instituciones públicas realizan funciones gubernamentales encomendadas por el pueblo a través de ejercicios democráticos directos o indirectos, en expresión de su soberanía. Me parece importante resaltar que la actividad gubernamental ha de ser

documentada, dado que deben existir pruebas tangibles de cada acto ejercido a fin de que pueda ser conocido y en su caso juzgado. Resaltando a continuación la idea de Merienda Ramírez Aceves quien nos menciona lo siguiente:

La actividad gubernamental, corresponde al ejercicio de una función encomendada por el pueblo soberano, a quien por tanto deben rendírsele cuentas claras. Así, resulta de vital importancia que se deje constancia documental de cada actividad que se realiza por los entes públicos, a fin de permitir su acceso. De ahí deriva la importancia de la documentación y conservación de la actividad pública en archivos.

(...) El acceso a la información es la facultad concedida por ley que tienen los ciudadanos a la consulta de la información, considerando tres estados fundamentales:

- Estado pasivo: el Estado tiene la obligación de poner a disposición de la sociedad toda la información pública.
- Estado activo: el ciudadano tiene el derecho de solicitar expresamente determinada información.
- Estado coactivo: facultad que la legislación concede a los órganos de acceso a la información para establecer criterios de clasificación de la información pública.<sup>133</sup>

La idea de documentar cada acto gubernamental, es nueva y choca radicalmente con la ya analizada *Razón de Estado*. A nivel tanto mundial como nacional, es una idea que no ha encontrado un camino fácil en su aceptación e implantación en la Ley y en la práctica gubernamental. Aún hoy en día, el secretísimo no es ajeno a muchas instituciones públicas y a los servidores públicos que las conforman.

Siguiendo esta línea argumentativa, es fundamental que existan plataformas y vías de acceso a la información que faciliten y promuevan el ejercicio de estos derechos, tanto de manera proactiva (transparencia) como reactiva (contestar a las solicitudes de acceso a información pública) y, se reitera, es necesario también acciones ciudadanas enfocadas a ejercer estos derechos, ya que su conquista no ha sido sencilla.

---

<sup>133</sup> Ramírez Aceves, Merizanda, *Gestionar los documentos de archivo para garantizar el acceso a la información*, Editorial Universidad Autónoma del Estado de México, Primera Edición, México 2014, pág. 9

Por corresponder a este tenor, incluyo ahora la siguiente cita:

En los últimos años se ha insistido en la necesidad de crear una cultura de transparencia en las sociedades democráticas, con miras a crear plataforma que favorezcan el acceso a la información de los gobiernos.

En México, la elevación al rango constitucional de la transparencia se convirtió en un hecho trascendental para las relaciones entre la sociedad y el Estado. A partir de allí, cada entidad federativa hizo lo propio para sumarse al esfuerzo que desde las tribunas federales se venía gestando.

Contraria a la opinión de los pensadores de la ilustración, que tendía hacia la defensa de lo público, Max Webber se cuestionaba acerca de las razones que los gobiernos tenían para defender, promover y adoptar una cultura del secreto, argumentando las intenciones por mantener en este estado sus conocimientos.

El lugar en el que la burocracia había logrado posicionarse para tener poder se debía, en gran medida, al ocultamiento que había hecho de la información, restándole objetividad y credibilidad a las acciones que realizaban sus actores.

Por lo menos en México, durante varias décadas, la cultura del secreto predominó y caracterizó al sistema político y administrativo, pues con ellos se ocultaban los errores cometidos por los funcionarios públicos.<sup>134</sup>

Entre la relación de los gobernados con sus dirigentes se debe mantener un ejercicio democrático en el cual tanto la autoridad cumple con sus obligaciones como lo son la rendición de cuentas y los ciudadanos están para exigir las de tal manera que, para profundizar más en el tema, Merienda Ramírez menciona lo siguiente:

En el contexto de la rendición de cuentas, la transparencia constituye el acto de exhibir o mostrar la información que explica de manera de llevar a cabo las acciones y las estrategias para su funcionamiento, asegurando el cumplimiento de la legislación establecida para este efecto, si es que la hubiera.

---

<sup>134</sup> Ibídem, págs. 17 y 18.

Mientras más clara y precisa sea la información, mejor entendimiento habrá sobre las circunstancias que suceden en el entorno inmediato y mediato y, por ende, existirán más capacidad de supervisión y más eficientes los flujos de comunicación.<sup>135</sup>

Todos los derechos ahondan en mayor medida a lo que el nombre nos quiere decir ya que manejan una complejidad mayor, como lo es por parte de quienes están obligados a responder ante estos derechos, autoridades responsables, herramientas con las que otorguen un mejor desarrollo dentro de dicho derecho, así como las limitantes que maneja cada uno de ellos por ejemplo el derecho de acceso a la información que es parte vital dentro del tema de investigación en esta tesis nos es de gran ayuda a conocer en que consiste, a continuación, Ramírez Aceves menciona en su obra lo siguiente:

El derecho de acceso a la información lo podemos entender bajo tres elementos. El primero de ellos tiene que ver con que el Estado tiene la obligación de poner a disposición toda la información y de comunicar las decisiones y las acciones, así como cuenta, de la manera en cómo se están utilizando los recursos. Es una forma pasiva de acceso en tanto que no requiere de solicitud expresa por parte de la sociedad para disponer de la información.

El acceso a la información se lo puede considerar desde dos perspectivas distintas. La primera se refiere a la obligatoriedad que tienen los funcionarios para mostrar de manera pública la información que establecen las disposiciones legales sin haber sido solicitada previamente. (...)

La segunda que tiene que ver con la información específica que la sociedad solicita a las instituciones y que en muchos casos no se la encuentra en el artículo señalado.

Ambas perspectivas conllevan a establecer un derecho que adquieren los ciudadanos para acceder a la información que poseen las instituciones. En este sentido, la transparencia se convierte en una política pública en donde el acceso a la información se transforma en un derecho social. Sin embargo, la amalgama se vuelve trascendental en tanto que la política de la transparencia puede existir sin que exista el derecho de acceso a la información, basta con que los funcionarios públicos

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, pág. 23.

tomen sus propias decisiones y viertan sobre la sociedad la información que ellos crean oportuna sin que se sustente en un derecho de acceso.<sup>136</sup>

Siguiendo con la idea anterior, la importancia de documentar los actos públicos, redundando en la necesidad de conservar dichos documentos, por lo cual, los archivos públicos juegan un papel imprescindible para el ejercicio de derecho que nos ocupan y para la preservación de una memoria colectiva accesible a cualquier integrante de la sociedad, favoreciendo una participación ciudadana y constructiva.

Ramírez Aceves nos menciona lo siguiente:

Desde siempre, se ha hecho énfasis en la importancia de conservar los documentos que son titulen parte del patrimonio de la sociedad, prueba de ello es que desde la antigüedad clásica se dispusieron mecanismos, con su ubicación en templos y palacios, para evitar su manipulación directa evitando con ello un deterioro acelerado, pero también fueron lugares considerados garantes de la seguridad de los hechos ciudadanos.<sup>137</sup>

Para que la ciudadanía mantenga el equilibrio y la armonía en la toma de decisiones tiene que llevarse a cabo mediante las regulaciones que están estipuladas para el Estado puesto que la ciudadanía se perjudica o beneficia con una buena o mala decisión de sus dirigentes, cierto es que en la mayoría de los casos que una decisión es mal tomada aun y la ciudadanía haya estado de acuerdo, siempre se tomara de una mala forma, en cambio con el respaldo de que la decisión se ha tomado de acuerdo a los procedimientos legales tal y como debe de ser, aunque la aprobación no mejora se entiende y se afronta, dentro de este tema Bobbio nos menciona en su obra lo siguiente:

Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos. Todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior como en el

---

<sup>136</sup> *Ibidem*, pág. 24 y 25.

<sup>137</sup> *Ibidem*, pág. 59.

exterior. Para incluso las decisiones grupales son tomadas por individuos (el grupo como tal no decide). Así pues, con el objeto de una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas o consuetudinarias) que establecen quienes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo y con qué procedimientos ahora bien, por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar (o colaborar en toma de) decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo. Me doy cuenta de que un "número muy elevado" es una expresión vaga. Pero por encima del hecho de que los discursos políticos se inscriben en el universo del "más o menos" o del "por lo demás", no se puede decir "todos", porque aún en el más perfecto de los regímenes democráticos no votan los individuos que no han alcanzado la edad. Como gobierno de todos, la omnicracia es un ideal límite. En principio, no se puede establecer el número de quienes tienen el derecho al voto para que se puedan comenzar a hablar de régimen democrático; es decir, prescindiendo de las circunstancias históricas y de un juicio comparativo: solamente se puede decir que, en una sociedad, en la que solamente votan los propietarios, y, a su vez, es menos democrática que aquella en la que tienen derecho al voto también las mujeres. Cuando se dice que en el siglo pasado algunos países se dio un proceso continuo de democratización se quiere decir que el número de quienes tienen derecho al voto aumentó progresivamente.<sup>138</sup>

Para ser francos, la toma de decisiones no es una responsabilidad que puede tomarse a la ligera, pero tampoco es una responsabilidad que sea fácil de manejar, puesto que la sociedad nunca va a estar de acuerdo unánimemente con una decisión tomada y es una responsabilidad que cae sobre tan solo algunas personas, de las cuales toda la población depende al dirigir los principales poderes que dirigen un Estado, a continuación Norberto Bobbio nos menciona:

Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones

---

<sup>138</sup> Óp. Cit., Bobbio, *El futuro de la democracia*, págs. 24 y 25.

colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones son aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión. Si es válida una decisión tomada por unanimidad. Pero la unanimidad es posible solamente en un grupo restringido u homogéneo, y puede ser necesaria en dos casos extremos y contrapuestos: en una decisión muy grave, en la que cada uno de los participantes tiene derecho de veto, o en una de época importancia, en la que se declara condescendiente quien no se opone expresamente (es el caso del consenso tácito). Obviamente, la unanimidad es necesaria cuando los que deciden solamente son dos, lo que distingue netamente la decisión concordada de la decisión tomada por la ley (que normalmente es aprobada por la mayoría).<sup>139</sup>

Para conocer el tema de democracia y transparencia es necesario saber cómo ha surgido dentro de nuestro país, la evolución que ha tenido porque como ya se ha hecho saber es una materia la cual está innovando no solo en esta nación, sino en muchos Estados los cuales gracias a estas herramientas ha mejorado su gobernabilidad ya que han ido creando todos y cada uno de ellos mecanismos que les permite ejercitar tanto la participación ciudadana la cual encamina a la democracia de una manera exponencial puesto que hay mayor dialogo entre gobierno y ciudadanía en la toma de decisiones pero de igual forma con la transparencia y el acceso a la información con el fin de tener a la sociedad informada para que así analice y otorgue un punto de vista razonable para así los dirigentes tengan mayor apoyo por parte de la ciudadanía, dicho esto, Jaime Cárdenas aporta lo siguiente:

La aprobación unánime en el congreso de la unión de la ley federal de acceso a la información pública gubernamental, en junio de 2002, fue una muestra de cómo el proceso mental de transición había preparado el terreno para que floreciera el consenso alrededor de la necesidad de hacer posible que los ciudadanos supieran y conocieran que hacía un gobierno, como tomaba sus decisiones, quienes intervenían, cuantos recursos invertía en el desarrollo de los distintos programas y políticas públicas, entre otros temas. Todo ello como corolario de la conquista reciente del derecho al voto que es el piso básico de la construcción del ciudadano. Pero un corolario de gran importancia, porque el derecho a la información tiene un impacto transversal sobre los demás derechos fundamentales, pues un ciudadano mejor informado es capaz no sólo de exigir con mayores fundamentos el ejercicio de sus derechos, sino de

---

<sup>139</sup> *Ibidem*, págs. 25 y 26.

comprender las consecuencias de su ejercicio y su responsabilidad al respecto.

El eje rector de la ley de transparencia es que la información en manos de organismos gubernamentales es de carácter público, accesible a cualquiera que la solicite y solo temporalmente podrá estar reservada por razones de interés público y siempre que esté establecido en la ley. Este principio se resume en la idea de la "máxima publicidad". La legitimidad de la demanda de transparencia hizo posible que se diera una verdadera oleada a favor de la misma en las distintas entidades federativas, de suerte que en los siguientes cinco años se promulgaron leyes estatales de transparencia a lo ancho y profundo del país. Sin embargo, la evolución de la regulación del derecho a la información pública fue diversa y asimétrica, pues en algunos estados se exigía demostrar interés jurídico para acceder a la información, en otros había necesidad de ser oriundo del mismo o tener que hacer la solicitud de información personalmente, mientras que, en algunos otros, los ejes rectores del derecho estaban bien establecidos y la forma de garantizarlos estaba constitucionalmente establecida.

Dicho de otra manera, la ley federal de transparencia definió obligaciones para el IFE, en tanto organismo público, pero poco afrecho respecto de los partidos políticos que eran sujetos de fiscalización -que es un ángulo esencial de la transparencia- por disposición legal desde 1993, aunque los demás rubros de la actividad de los partidos políticos tenían que rendir cuentas ante el órgano electoral y era este quien se encargaba de difundir la información que recibía de los partidos políticos, particularmente sus informales de ingresos y gastos. Fue en este contexto que, en 2003, el Consejo General del IFE decidió publicar los nombres de las personas físicas que aportaban donativos a los partidos y que desde la reforma de 1996 habían dejado de ser anónimos para efectos de fiscalización. Es decir, la autoridad conocía esos listados para poder verificar el cumplimiento de la ley (ya no había anonimato posible en las donaciones de particulares), pero eso no se traducía inmediatamente en la publicación de los donantes.

La base del principio democrático descansa en el hecho de que todo poder emana del pueblo, es decir, que se basa en elementos públicos y se legitima cada vez a través de lo público, así como que el poder debe estar controlado, responde

y se responsabiliza públicamente. El dominio público del pueblo se debe apoyar en la participación y determinación de la sociedad en los derechos fundamentales, no sólo mediante elecciones públicas cada vez más transparentes y abiertas, sino a través de competencias basadas en procesos también cada vez más progresistas. Lo público es el principio democrático de toda Constitución normativa. El ámbito público establecido en la democracia, al igual que el que lo hace en el Estado de Derecho y el republicano, tienen la misma finalidad, que no es otra que la de mantener la misma interrelación entre las delegaciones y la responsabilidad del pueblo de cara a los órganos del Estado, haciéndolo en forma más transparente, racional, visible y controlada, tanto más cuanto que en teoría todo poder estatal proveen del pueblo, es decir, de lo público, lo que significa que es responsable ante él y vuelve a incidir sobre el mismo. La democracia no puede prescindir de la publicidad.

La democracia deliberativa demanda que la autorización para ejercer el poder sea la consecuencia de una permanente discusión, mediante el establecimiento de un esquema de disposiciones que garantizan la responsabilidad y la rendición de cuentas ante los ciudadanos por parte de quienes ejercen el poder público, no sólo a través de las elecciones, aunque también de esa manera, sino con procedimientos amplios de publicidad de los asuntos públicos, supervisión al trabajo de las legislaturas y de otros poderes y órganos del Estado por parte de los ciudadanos.

(...) La publicidad tiene relación con el proceso político, pues las elecciones y votaciones cumplen la fundación que les corresponde solo si el ciudadano está en condiciones de formarse un juicio sobre las cuestiones que hay que decidir. Sin publicidad no hay democracia, ni manera de controlar democráticamente al poder y exigirle cuentas, la publicidad es fundamental para justificar las reglas, las instituciones, las decisiones.<sup>140</sup>

La forma más eficaz de crear una democracia funcional es erradicando la corrupción ya que este vicio es el mal que más daña tanto a una democracia como a la sociedad en concreto ya que se vician todas las costumbres y todas las operaciones por sencillas que sean, de este tema me gustaría mencionar a Jaime Cárdenas quien en su texto nos menciona lo siguiente:

---

<sup>140</sup> Cárdenas, Óp. Cit., pág. 228.

No puede combatirse seriamente la corrupción sin la publicidad más amplia en las instituciones, tanto para que el ciudadano este informado como para que exija cuentas a la autoridad, optar entre diferentes propuestas políticas, garantizar la seguridad jurídica en las decisiones de autoridad y, permitirle a esta actuar con independencia al evitar presiones indebidas al demostrarlas.<sup>141</sup>

La información es un medio por el cual nos da a conocer un tema, pero lo que nos ha llevado a este punto de estudio nos ha hecho conocer es todo lo que abarca el acceso a la información desde el punto de vista político o administrativo como lo es que ha sido nombrado un derecho, haciendo mención a lo referido el doctrinario Jaime Cárdenas comenta lo siguiente a continuación:

El concepto de información como la de los órganos o entidades publica obligadas a proporcionar información debe definirse en los términos más amplios posibles, sin que importen las designaciones formales. El deber de información corresponde a cualquier órgano, poder, instancia de autoridad o de particulares cuando ejercen funciones públicas, manejan recursos públicos o se han beneficiado de algún modo de recursos públicos.

(...)El derecho a la información no es un derecho humano más, es el derecho político por excelencia. (...) La transparencia es el alma del sistema democrático, solo quien no tiene "miedo a saber", es capaz de ser ciudadano en una sociedad abierta. La verdad en una democracia no puede ser una verdad oficial, una verdad dictada desde el poder, sino algo que debe ser descubierto y aceptado por la razón. Las sociedades políticas de las democracias moderadas deben ser sociedades deliberativas y decisorias. Debemos entender que el fundamento de una sociedad democrática es la concepción del individuo como protagonista en una convivencia política racionante. Las sociedades modernas son un foro abierto, donde la información debe fluir. Una sociedad democrática es aquella que maximiza la información y Ortega que está se produzca sin coacción y libertad.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Ídem.

<sup>142</sup> Ibídem, pág.231.

A continuación, me gustaría compartir lo que Jaime Cárdenas comparte en su obra, ya que es de suma importancia el conocer el listado siguiente de razones por las cuales la transparencia es determinante en la lucha en contra de la corrupción la cual consta de los siguientes puntos:

- 1) sin ella es imposible exigir cuentas al gobernante, pues si los individuos y la sociedad no conocen, no pueden reclamar.
- 2) Cuando las instituciones actúan con opacidad se promueve la realización de funciones, procedimientos y decisiones al margen del sistema jurídico.
- 3) El servidor público debe saberse vigilado para que actúe con imparcialidad y corrección.
- 4) La transparencia en los procedimientos garantiza la imparcialidad e independencia del servidor público, porquen su único marco de actuación tendrá que ser el Derecho y, no podrá ser ningún otro (presiones, influencias indebidas).
- 5) La publicidad y transparencia del resultado también es clave. Permite conocer si los motivos, argumentos y justificaciones de la autoridad son aceptables o no.
- 6) La transparencia evita que la autoridad adorne decisiones contrarias a los derechos e intereses.
- 7) La transparencia promueve la existencia de una sociedad mejor informada y de ciudadanos autónomos y responsables, interesados en la conducción de los asuntos públicos.
- 8) La publicidad genera las condiciones para la deliberación pública. La crítica y la réplica son consecuencias del carácter público de la autoridad, sus procedimientos y decisiones.
- 9) La cultura de la transparencia promueve la sociedad abierta.

10) La publicidad y la transparencia es condición para la democracia y de su consolidación.<sup>143</sup>

Llegados a este punto es importante detenernos a considerar que factores se encuentran involucrados en la procuración y difusión de los derechos tanto de acceso a la información pública, como políticos. puede abstraerse que el pilar fundamental desde que ha de partirse es la educación, a fin de propiciar que dichos derechos se conozcan y se ejerzan. Bajo esta óptica, no es de extrañar que estos derechos sean poco conocidos y ejercidos, sobre todo si se tiene en cuenta lo siguiente:

La matriculación en educación superior en México es baja si se le compara con otros países de América latina (por ejemplo, llama la atención el contraste con Chile). Solo un sexto de la fuerza laboral en México cuenta con grado universitario y la calidad de los graduados es muy baja. En contraste, en Estados Unidos aproximadamente el 60% de la fuerza laboral cuenta con educación superior, aproximadamente 46% en Canadá, 40% en promedio para la OCDE y 35% en Corea, con números muchos más altos entre la población joven, de acuerdo con los datos del banco mundial. Otro tema preocupante es el bajo número de personas que orienten grado doctoral (PhD). Anualmente se gradúan en México, en promedio, aproximadamente 2,000 doctores, comparado con 10,000 en Brasil y 55,000 en Estados Unidos. Además, las bajas cifras de doctorados y graduados en ciencias e ingenierías contribuyen a que en México este rezagando en el desarrollo de tecnología e innovación.

México hasta relativamente poco en investigación y desarrollo aproximadamente el 0.5% del PIB, comparado con el 1% en Brasil, 2.7% en Estados Unidos y 3.2% en Corea. El número de investigadores ejerciendo en investigación y desarrollo es muy bajo, al igual que el número de artículos publicados en revistas de ciencia e investigación y desarrollo, y en términos de protección de derechos de autor, donde el desempeño del país es muy pobre. Por lo tanto no es una sorpresa que México califique tan bajo entre los países emergentes en términos de números de patentes generadas, con tres patentes por cada

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, pág. 232.

millón de habitantes en 2008, en contraste con Corea que generó 1,600 por cada millón de habitantes.<sup>144</sup>

El Estado mexicano tiene un buen ordenamiento jurídico y este es quien permite que el Derecho de transparencia y acceso a la información pública se ejerza de la mejor forma, aunque no en todos los rubros se hacen valer las normas tal y como están constituidas ya que en ciertos niveles la normatividad se vuelve disfuncional, o se llega al grado de la inaplicabilidad de la norma en los casos contra la corrupción y el ejercicio de la acción penal, siendo que las instituciones que gozan de autonomía aportan mucha mejora con su correcto funcionamiento como lo es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. También hay ciertas instituciones las cuales carecen de efectividad ya que son fácilmente influenciadas por cualquier preferencia política, así esta institución es como cae en la perversión y se vuelve incapaz de desarrollarse correctamente perdiendo el único fin para lo que fue creada, el cual es mejorar la gobernabilidad Claudio Loser, Harinder Kohli y José Fajgenbaum en su obra nos mencionan:

El gobierno de México es relativamente abierto y transparente, con información legal y documentación oficial fácilmente accesible. En cuanto al indicador "leyes claras, publicadas y estables", del índice del Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia (WJP), México está en el puesto 17 (de 35 países). Adicionalmente, América latina, únicamente después de Chile. 78% de los mexicanos piensa que los medios cuentan con libertad de prensa para reportar objetivamente información relativa al gobierno y el país califica bien en lo que se refiere a libertad de opinión y expresión.

Sin embargo, no se percibe que el gobierno haga cumplir leyes establecidas. México ocupa el décimo lugar de doce países de América latina en términos de corrupción percibida en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. La falta de procesos judiciales justos es también un problema que necesita resolverse. México está rezagado en cuanto al sistema procesal, la justicia civil y el trato no discriminatorio ante la ley. Los mexicanos piensan que el acceso a la justicia es muy difícil. No solo los procesos judiciales se perciben como injustos, sino que además son ineficientes. El país ocupa el lugar 63 de 66 países en el indicador de "Justicia penal

---

<sup>144</sup> Loser, Claudio, Kohli, Harinder y Fajgenbaum, José, *Una Nueva Visión: México 2042 Futuro para Todos*, Primera Edición, Editorial Taurus, México 2012, págs. 93 y 94.

efectiva" del WJP. La corrupción contribuye a este problema, pues los funcionarios de gobierno generalmente no son procesados apropiadamente o simplemente no son procesados cuando incurren en violaciones de la ley. La corrupción que existe en el sistema judicial alimenta el círculo vicioso de los malos procesos judiciales, lo cual proporciona aún más corrupción. Una gran proporción de delitos no se castigan. Más específicamente en el área criminal, 95% de las ofensas no se resuelve ni se castigan.

En el caso de homicidios, el porcentaje es 80%. Este desempeño tan bajo ha erosionado enormemente la credibilidad del Estado de Derecho en México.

Aún en estas circunstancias, en su transición a la democracia, México ha tenido una experiencia muy exitosa en la construcción de instituciones autónomas certeras, las cuales mantienen sus objetivos protegidos de influencias políticas, para así cumplir con su mandato legal. La autonomía del Banco de México y su historia de éxito sobre el control de la inflación, la construcción de institutos electorales que proveen legitimidad y credibilidad a los resultados, o el rol creciente de la Autoridad Superior de la Federación, son ejemplos que proveen evidencia crucial sobre cómo la economía de sus agencias técnicas, cuyos procesos internos han sido independientes de los ciclos políticos. Sin embargo, reguladores clave de mercado, como la comisión federal de competencia y las agencias de energía y telecomunicaciones, tienen un diseño institucional su óptimo que ya que permiten filtraciones de influencias políticas sobre decisiones clave.

México tiene un mal desempeño en términos de hacer cumplir la ley, particularmente en los procesos legales para presuntos delincuentes. Existe una reforma legal que implica cambiar el sistema de justicia en 2016 y pasar del actual modelo inquisitorial a uno adversarial, incluyendo el seguimiento alternativo y juicios orales. Esto deberá ayudar a que el sistema sea más eficiente y a mejorar el Estado de Derecho. Sin embargo, el proceso de reforma está avanzando muy despacio. La pronta implementación de este mandato es fundamental para mejorar el marco institucional del país. Asimismo, se requiere tomar acciones en otras áreas de la ley como ya se ha comentado, México ha tenido una experiencia muy exitosa en la construcción de instituciones autónomas, las cuales

mantienen sus objetivos de cumplir con su mandato legal, incluyendo el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Auditoría Superior de la Federación. Sin embargo, regulaciones clave de mercado, como la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Federal de Competencia, las agencias de energía y telecomunicaciones, tienen un mal diseño institucional que permite influencias sobre decisiones de políticas clave. El presidente debe promover autonomía legal para las agencias a cargo de la regulación de estos mercados. El primer paso sería la ratificación, por parte del Senado, de los miembros del Consejo Directivo de dichas agencias, independientemente de objetivos partidistas. El lapso ideal para promover estas reformas sería al final del periodo de los directores de dichas agencias regulatorias y así preservar un grado de continuidad institucional.<sup>145</sup>

Ahora bien, se puede notar un avance de la gobernabilidad dentro del poder público, aunque enfocados en los niveles estatal y municipal nos damos cuenta que falta por madurarse ya que aún no se aplica con el mismo nivel de exigencia, la rendición de cuentas a las autoridades permitiendo así actos autoritarios, esta laguna siempre se va a poder sustentar con el correo ejercicio del derecho de transparencia y acceso a la información pública.

La democratización y descentralización, dentro del Estado de Derecho, han contribuido generalmente a una mejor gobernabilidad a nivel del gobierno federal. Las instituciones a cargo de hacer cumplir la ley en los ámbitos federal, estatal y municipal, necesitaron el apoyo de los partidos políticos, sindicatos e intereses corporativos. Algunas de las nuevas instituciones que surgieron a partir de estas necesidades son autonomías y no deben lealtad al presidente. Sin embargo, quedan vacíos legales y lagunas jurídicas sobre las responsabilidades y limitantes de los gobiernos estatales. La redistribución del poder político resultante del proceso de democratización de descentralización ha creado distorsiones en los incentivos para una buena gobernabilidad estatal y municipal. Como consecuencia, hay un grado significativo de autoritarismo y falta de rendición de cuentas en dichos niveles de gobierno.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Ibídem, págs. 114, 115, 116, 150 y 151.

<sup>146</sup> Ibídem, pág. 117.

A fin de resaltar la importancia de que la sociedad esté debidamente informada al tomar las decisiones y ejercer sus derechos, cito a continuación a Karl Deutsch quien nos menciona:

La gente responde a los acontecimientos no sólo en términos de lo que sucede sino también en términos de lo que cree que está sucediendo. Responde de acuerdo con sus percepciones de cada situación y, por lo tanto responde en parte memorias de imágenes ya lleva en la cabeza.

Cada percepción es engendro de un mensaje y una memoria. Podemos ver con los ojos una burbuja roja, mientras que nuestra memoria puede ayudarnos a recordar experiencias anteriores con una corbata roja, de modo que ahora percibimos esta burbuja como una corbata de forma y color similares. Aún podemos percibirlo como algo de moda, o fuera de moda, barato o caro, adecuado o inadecuado para esta ocasión social particular, si nuestras memorias o imágenes son suficientemente ricas para permitir un acto de reconocimiento tan complejo. Si nunca hubiésemos visto una corbata antes, tal vez no reconociéramos la primera que viésemos; o si sólo hubiésemos visto corbatas de lazo, quizá no reconociéramos una de otro tipo. Por último, podemos reunir algunas de nuestras memorias imágenes nuevas, y más tarde podemos percibir algo en el mundo exterior que parezca corresponder a lo que hemos imaginado.

Si estamos recibiendo una masa grande y confusa de mensajes e impresiones de nuestro ambiente, tales imágenes recordadas pueden ayudarnos a clasificarlas en algún tipo de orden y a percibir más claramente los elementos o patrones que parezcan familiares. Imágenes, ideas, teorías e ideologías, son todas aspectos diferentes, pero en parte coincidentes, del proceso de orientación, el proceso mediante el cual decidimos donde creemos que nos encontramos y que debemos hacer.

En el mundo, a menudo confuso, de la política, las imágenes y teorías políticas nos ayudan a orientarnos. Los pensadores y escritores que hoy moldean nuestras ideas e imágenes pueden modelar nuestras persecuciones y decisiones de nuestra mañana. En esta forma, los filósofos políticos de la Grecia clásica, como Platón, Aristóteles, expresaron y moldearon el

pensamiento de antiguos griegos acerca de sus ciudades-estados.<sup>147</sup>

Dentro de cualquier Estado siempre es muy importante tener a una sociedad bien informada ya que es una herramienta de gran vitalidad para llevar a una administración con correcto desempeño ya que así es como la ciudadanía puede exigir lo que en verdad les corresponde, no a lo que la ciudadanía piensa que es por justo derecho en épocas electorales, sin embargo las toma de decisiones se da en la participación de la ciudadanía y esto se da en cada momento de cualquier mandato, ya que se hace sentir en una iniciativa, al postularse, al publicarse o al derogarse una ley, la ciudadanía puede hacer saber su pensar con muchos de los actos a los que tienen derecho, sin llegar a cometer ilícitos. También la ciudadanía da a conocer su toma de decisiones felicitando a la administración otorgando el voto a favor del partido el cual detenta el poder, o castigándolo ejerciendo el voto a favor de la oposición del partido que se encuentra ocupando la representación popular.

#### **4.3. Planeación Democrática**

Como se ha explicado hasta este punto la democracia es de suma vitalidad para un Estado y esta importancia nace ya que es la capacidad de exponer por parte de la población la soberanía de la cual gozan, la democracia como todo es perfectible pero si se tiene un trabajo previo de estudio, análisis y prueba se obtendrán resultados para posteriormente ponerlos en marcha y así generar mejores resultados, a este estudio metodológico se le conoce como planificación democrática, a cerca de este tema Jorge Moreno Collado menciona lo siguiente:

La democracia tampoco puede desvincularse de la planificación, toda vez que la toma de decisiones para el rumbo de un Estado, no puede verse sino bajo la participación ciudadano, ya que de lo contrario no podría considerarse un sistema democrático, surge entonces el término *planeación democrática*, respecto al cual Collado nos menciona:

Democracia y técnica del gobierno, no son términos excluyentes; de hecho, la planificación o planeación de las actividades públicas no es una fórmula privativa de los regimientos totalitarios, en los que el plan constituía la doctrina suprema y en el catecismo de los feligreses del socialismo. Karl Manheim enseñó que era posible vincular, sin

---

<sup>147</sup> Óp. Cit., Deutsch, pág. 87.

desnaturalizarlos, el poder, la libertad y la planificación democrática. Seguir el derrotero de la planificación implicó para los regímenes democráticos asegurar beneficios a las masas, o sea, construir el Estado democrático benefactor, que cumplió una función histórica de enorme trascendencia para la supervivencia del mundo liberal y del capitalismo. El proceso de planeación fue aceptado en el contexto del liberalismo como un complemento del mercado y no como un instituto de este; como una fórmula indispensable para amplias reivindicaciones de las masas trabajadoras y como sustento de la economía mixta, basada en la participación de un estado interventor y rector de la vida económica.<sup>148</sup>

La importancia de los derechos que se tratan en esta tesis no solo consiste en que se ejerzan, sino también en que se materialicen en acciones tangibles. Es así, que conocer es importante para participar del flujo de la acción gubernamental, la herramienta más poderosa, para hacerlo es el proceso de planeación; la planeación democrática. A lo cual Moreno Collado nos menciona:

El control de los gobernantes no sólo se alcanza por la deliberación representativa y por las resoluciones sobre legalidad y constitucionalidad emitidas por los jueces. La transparencia de las decisiones, de los programas gubernamentales y del uso de los recursos públicos es una fórmula de participación ciudadana que hace cada ciudadano un foro de debate, de opinión y de consenso, de manera similar a como Dworkin denomina foros de principios a los jueces. Los gobernantes de la democracia deben mantener un diálogo permanente con todos los actores de la vida social y política interlocutores, es decir, de quienes asumen la autoridad de cara a la colectividad ciudadana, sujetos al juicio popular, pero también al diálogo y a la consulta con los grupos y colectividades. Esto requiere tres condiciones básicas:

1. Tener derechos reconocidos de expresión, petición e información.
2. Tener canales eficaces de ejercicio de estos, incluyendo el uso de medios de comunicación escritos, electrónicos, internet y redes sociales.

---

<sup>148</sup> Óp. Cit., Moreno Collado pág. 137.

3. Contar con medios y procedimientos que garanticen aquel ejercicio e impongan al Estado la transparencia y la información.

Sin estas garantías y derechos no habría control ciudadano sobre los gobernantes, se carecería de un lenguaje político y técnico compartido entre gobernantes y gobernados en términos de interlocución y, en consecuencia, la democracia, que implica diálogo y edición de cuentas, sería ilusoria y solo declarativa y formal. Por lo tanto, la razón del Estado, el secreto de Estado, la resea y la decrecía deben eliminarse y reducirse en todo casi a su mínima expresión, pero tratándose de datos personales y la información que se refiera a la vida privada, debe protegerse por el propio Estado sin excepciones de ninguna naturaleza.<sup>149</sup>

Hablando en materia, esbozando un concepto de planeación democrática, puede afirmarse que necesariamente incorpora la participación ciudadana a temas de participación de gobierno.

Constitucionalmente, la planeación democrática está prevista en el artículo 26 de la Carta Magna mismo que establece que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y a la democratización política, social y cultural de la Nación.

Mediante la participación de los diversos sectores sociales recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

En el sistema de planeación democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Así, la planeación democrática cobra especial relevancia en el tema que estamos tratando, toda vez que para que la ciudadanía tome parte en tan importante proceso, es vital que esté debidamente informada.

#### **4.4. Participación ciudadana.**

---

<sup>149</sup> Moreno Collado, Óp. Cit. pág. 650.

Dentro del tema que abarca este segmento ahondaremos en la importancia y la capacidad que tiene la población dentro de un Estado ya sea desde el punto de vista electoral, de transparencia y acceso a la información o con la simple forma de hacer notar sus inconformidades, contando que no toda la ciudadanía iguala el nivel de información e interpretación de las cosas ya que, como en todo, se manejan diferentes puntos de vista.

Dentro del tema de la participación ciudadana en una vida democrática, nos hace ver que compartiendo la información con toda la ciudadanía logran una mayor estabilidad social ya que al participar en la deliberación y toma de decisiones mantiene una armonía interna y una mejora significativa, tanto en la gobernabilidad como en la aprobación de la población para con los dirigentes.

Para que el derecho de transparencia y acceso a la información pública se aplique efectivamente, se necesita que se exige y vigile a los miembros de la administración pública:

Para que un régimen democrático sea funcional es necesaria la existencia de una sociedad vigilante u exigente con el poder. De una ciudadanía que acepte la creencia de que las elecciones son el único método legítimo para acceder a los órganos de gobierno, que reclame para sí el derecho de que su voto sea respetado, que acepte los resultados del proceso electoral y que participe sin restricciones, más que las constitucionales, en mecanismos ciudadanos para la toma de decisiones (tales como el plebiscito y el referéndum). Ello implica, entonces, la existencia de una cultura ciudadana que rechace la apatía política, los fraudes electorales y las cooptaciones económico-políticas practicadas hasta el momento por el régimen posrevolucionario.<sup>150</sup>

Dichas tareas a las cuales está encomendada la ciudadanía para con el Estado en el ámbito del acceso a la información pública no son aplicables únicamente con el Estado sino también con las instituciones y organizaciones autónomas, a lo cual Mario Vargas nos comenta lo siguiente:

Ahora bien, tales actitudes no sólo deben desarrollarse en los ciudadanos que votan sino, en todos los operadores de las elecciones que participan en la organización de los procesos

---

<sup>150</sup> Vargas Paredes, Mario E, *Los Oficios de la Democracia: Partidos, Cultura Política y Participación Ciudadana en México*, aparece en "Democracia y Representación" en el umbral del siglo XXI, Compilado por Orozco Henríquez, J. Jesús, Editado por Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Primera edición, México 1999, pág. 347.

electorales como miembros de los partidos políticos de los órganos electorales. Porque los ciudadanos que sólo participan en política cuando votan, podrían llegar a desarrollar tales actitudes, pero si sus líderes y funcionarios electorales no fueran corresponsables, se correría el riesgo de fracasar, ya que estos últimos son los que se concentran la materia prima de dichos procesos: el voto y los recursos utilizados para organizar las elecciones. El derecho electoral rabe es consuetudinario.<sup>151</sup>

Las instituciones no solo están obligadas aparte de la administración pública, sino a los militantes de las organizaciones y trabajadores de las instituciones de igual forma tal y como lo menciona Vargas Paredes, a continuación:

Los militantes y las cúpulas de los partidos políticos son los principales encargados de permear a la sociedad con la cultura del respeto a las reglas democráticas. Sin embargo, contradicen ocasionalmente con su conducta política la consigna hecha en favor de la participación ciudadana produciendo, paradójicamente, una lógica oligárquica a través de la desmovilización política de los ciudadanos.<sup>152</sup>

La ciudadanía dentro de un Estado participa tanto del lado de los gobernantes como parte de la sociedad ya que a pesar de que los dirigentes porten un cargo de elección popular no dejan de ser ciudadanos, como todos y con esta afirmación, se puede dar a conocer dentro de esta investigación que ya sea un ciudadano con responsabilidad administrativa, como lo puede ser un Presidente Municipal tiene obligaciones igual que una persona que radica en otra profesión, con la diferencia que los servidores públicos tienen sus funciones delimitadas y de eso consta su labor mientras que de los ciudadanos su función es constatar que dichas acciones administrativas se realicen.

Aun conociendo estas funciones tanto de la sociedad, como por parte del gobierno se llegan a dar abusos como los que a continuación nos menciona Aurora Arnaiz:

En el abuso del poder político que realizan algunas democracias modernas, en las que la voluntad del gobernante impera sobre la atribución conferida, se debe, en primer lugar, y salvo determinadas circunstancias, a la apatía del pueblo para intervenir en los problemas de la comunidad política. Sin duda,

---

<sup>151</sup> *Ibidem*, pág. 348.

<sup>152</sup> *Ibidem*, pág. 351.

el Estado necesita de una voluntad poderosa, que recaee en el jefe de Estado y su equipo de gobierno, ha de estar avalada por autoridades de los tres sistemas de competencia (división de poderes). La opinión pública ha de manifiesta ese en ellas. De lo contrario la labor del jefe de Estado será personal, y como tal tendrá al autoritarismo y al beneficio de la minoría detentadora del poder político. Los decretos, leyes y actos, de un Estado autoritario no obligan a los gobernados por ser ilegítimos. Restauradas las garantías constitucionales deberá acordarse la nulidad jurídica absoluta de los actos y disposiciones anteriores. (Véase en el artículo 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente).<sup>153</sup>

Previamente habíamos mencionado a lo que la autoridad estaba obligada pero su función está claramente limitada por la ley, a lo cual Arnaiz Amigo nos hace la siguiente referencia:

Un gobierno pierde automáticamente la fuerza de su autoridad legítima cuando actúa fuera de los límites del mandato. Si aceptáramos que es legítimo el acto gubernamental que recoge el interés común, sin la atribución conferida por el pueblo, estaríamos favoreciendo la actuación dictatorial.<sup>154</sup>

Para mantener un orden público tiene que generarse según como esta normado y con las instituciones a los cuales están constituidas con el fin de mantener un ambiente estable, Moreno Collado nos menciona lo siguiente:

Todo régimen político está constituido por instituciones y procesos dirigidos a la formulación y ejecución de decisiones. La formulación de decisiones puede asimilarse o confundirse con el proceso de creación normativa, razón por la cual se deben distinguir de manera adecuada. El carácter normativo de la Constitución, por ejemplo, implica un conjunto de decisiones, a menudo llamadas "fundamentales", pero, como texto normativo son formulaciones que conducen a su ejecución forzosa a cargo del Estado. Están formuladas como mandato, aun cuando el momento de su ejecución y las condiciones de esta queden sujetas a diferentes factores de carácter socio-político y económico, al orden nacional e internacional y al ambiente bio-ecológico. Sin embargo, fuera del orden público,

---

<sup>153</sup> Óp. Cit., Arnaiz Amigo, pág. 243 y 244.

<sup>154</sup> Ibídem, pág. 327.

en el que las normas deben cumplirse de manera indefectible, pues implican deberes y responsabilidades a cargo de los detentadores del poder, las demás reglas del régimen entrañan supuestos hipotéticos que se vuelven obligatorios por la voluntad de los sujetos que interactúan voluntariamente. (...)<sup>155</sup>

Teniendo dichas medios con los cuales se formula el régimen político nos hace pensar en las ideas modernas que se forman a lo cual Aurora Arnaiz nos menciona:

Las ideas políticas clave de las generaciones modernas son: la libertad, el principio histórico de identidad (democracia directa como guía para el Estado contemporáneo) y la representación política (democracias indirectas).<sup>156</sup>

Cierto es que para que la población participe dentro de las tareas políticas, es necesario así que de principio las conozcan ya que es necesario que la ciudadanía esté plenamente informada de todas sus obligaciones, que tienen dentro de la administración de un Estado ya que si no actúan los logros se volverán muy pocos y esporádicos, puesto que los gobernantes por bien que hagan sus funciones es imposible que destaque una buena administración sin que la población cumpla con sus obligaciones, como lo menciona Moreno Collado una de las capacidades de la ciudadanía es conocer los derechos.

El proceso de opinión tiene como basamento la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información y el conjunto de derechos civiles y políticos de las personas. No es demasiado lo que podemos agregar al respecto, pero la opinión es un rico fenómeno político y social de interacción entre las fuerzas políticas y los factores reales del poder. La opinión la hallamos no sólo en los medios, sino también en las manifestaciones, como las elecciones o los discursos parlamentaria. Sabemos que el voto decide y opina.<sup>157</sup>

Dentro de los tipos de opinión dentro de este tema de investigación haré énfasis a la parte que encierra a la población en relación con su gobierno ya que es un medio muy versátil ya que es de suma vitalidad para la administración de un Estado observar y atender las necesidades que les hace saber su población siempre y cuando abarque dentro de la legalidad otorgando

---

<sup>155</sup> Óp. Cit., Jorge Moreno Collado, p. 342, 343.

<sup>156</sup> Arnaiz Amigo, Óp. Cit., pág. 351.

<sup>157</sup> Moreno Collado, Óp. Cit. pág. 663.

libertades y regulaciones que se les otorgara a los ciudadanos, a lo que Moreno Collado nos menciona.

La opinión pública se limita a juzgar o censurar, volviéndose muy versátil; mientras que el voto se dirige (o por lo menos esa esperanza tiene) a encontrar soluciones para determinados problemas. Mientras que el electorado se forma con el "pueblo", la opinión pública se origina en el "público"; es decir, en la porción del pueblo que pone atención a la información (objetiva o no) del acontecer político y que toma posición respecto de la misma. Así, en tanto el sufragio es un acto ciudadano que se dirige a integrar órganos de decisión política, la opinión pública tiene su origen en la recepción de juicios preconcebidos sobre acciones gubernamentales que influyen en los gobernados como entre el colectivo y, muy probablemente, en su decisión electoral. Sin embargo, dependiendo del tipo y cantidad de receptores, así como del grado de objetividad y ética del transmisor, es la cantidad de opinión pública que se pueda formar.<sup>158</sup>

Dentro de este tema es necesario esbozar a cerca de la pérdida de valores que tiene la población como lo es corrupción, puesto que es un tema que afecta a cualquier forma de administración gubernamental, esta falla no solamente nace a nivel administrativo sino a nivel general. A esto nos menciona Eduardo Fernández desde un ámbito y un punto de vista que no es Nacional ya que es un tema que se vive en toda la democracia moderna.

(...) Se plantea como gran crítica al esquema político democrático la cuestión de la corrupción. No se trata solamente de la llamada corrupción administrativa sino de un concepto mucho más amplio que envuelve la cuestión de la contradicción entre la tabla de valores éticos que se consideran inherentes al sistema y la praxis que desconoce esos mismos valores. Todos sabemos que las dictaduras lejos de resolver la cuestión de la contradicción entre la tabla de valores éticos que se consideran inherentes al sistema y la praxis que desconoce esos mismos valores. Todos sabemos que las dictaduras lejos de resolver la cuestión de la corrupción terminan convirtiéndola en instrumento para su propia supervivencia. La experiencia venezolana a este respecto no puede ser más elocuente, pero la existencia del problema de la corrupción, las dimensiones alcanzadas por este flagelo en los últimos años, la idea de que

---

<sup>158</sup> Ibídem, pág. 668.

cada día se generaliza más hasta alcanzar niveles muy elevados y, peor todavía, la convicción muy difundida de que frente a este problema no existe una sincera voluntad de lucha sino que todo se agota en un simple ejercicio de retórica grandilocuente, está condenado a sucumbir víctima de la incoherencia de su falta de autenticidad.

La cuestión de la crisis de los valores no se reduce al ámbito del sector público. Lo que ocurre es que allí es más visible y de efectos más perjudiciales por lo que envuelve de mal ejemplo, pero sin duda alguna, la cuestión se extiende también al ámbito del llamado sector privado.

(...) A la democracia venezolana se le critica su incapacidad para avanzar más allá de las formas puramente representativas hacia una participación más activa de cada ciudadano en el proceso político, económico, social y cultural. Convocar cada cinco años al pueblo para el ejercicio del sufragio es un hecho importante como lo hemos dicho, pero no lo suficiente.

Parafraseando a J. J. Rousseau cuando este analizaba el sistema político inglés, nosotros podríamos decir: "los venezolanos creemos que somos libres, pero en realidad solo lo somos el día en que votamos, el resto somos esclavos de nuestros gobernantes".<sup>159</sup>

Posteriormente de mencionar las fallas de una sociedad y retomando el tema de la democracia ya que Jacqueline Peschard Mariscal nos menciona es su estudio, la función y desglose dentro de un tema democrático:

(...) cuando nos referimos a la calidad de la democracia, básicamente nos enfocamos al bienestar del agente, el hecho de que el ciudadano viva en un ambiente democrático ampliado, esa es precisamente la calidad de la democracia.

Para ello se establecen tres dimensiones en las que esencialmente el agente debe de desarrollarse dentro de un ambiente democrático: la primera es el gobierno de la ley (rule of law); la segunda dimensión es la relación de cuentas (accountability) y la tercera concierne a la reciprocidad (responsiveness) o correspondencia de las decisiones políticas, a los deseos ciudadanos y la sociedad civil en general. "Las

---

<sup>159</sup> Fernández, Eduardo, *De la democracia que tenemos a la democracia que queremos*, Primera Edición, Editorial Ateneo de Caracas, Venezuela 1979. pág. 230.

últimas dos dimensiones son de naturaleza sustantiva: la primera es el respeto pleno en los derechos que se extienden a lo largo de un espectro de libertades; la segunda es la implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica" (Morlino, 2005:39).

El gobierno de ley (rule of law) es una de las dimensiones importantes en la calidad de la democracia, básicamente se refiere a las garantías que el gobierno le demuestra al agente por medio de la aplicación eficiente del sistema legal en la resolución justa de disputas legales y en la responsabilidad política demandada por los electores, las estructuras intermedias, las asociaciones y otros órganos que hacen a un régimen democrático. Eso es, precisamente, lo que se espera de esta dimensión.

Se espera que un gobierno de ley efectivo sea indispensable para una buena democracia. El gobierno de ley se vincula con la libertad en el respeto a todas aquellas leyes que directa o indirectamente sancionan esos derechos y su correcta realización. Como se verá en las dos siguientes secciones, la libertad, la igualdad y la rendición de cuentas no se pueden obtener si el respeto de la ley no es efectivo o el gobierno y la administración no garantizan la eficiencia de la decisión. Estos son los pilares fundamentales para establecer y llevar a cabo políticas democráticas de calidad en nuestros países, particularmente los latinoamericanos que han sufrido sistemas democráticos más inestables.

De esta forma son los ciudadanos los principales beneficiados, ellos no son "solo los portadores de derechos y obligaciones; ellos son también la fuente y la justificación del derecho a mandar que el estado y el gobierno ejercen cuando toman decisiones vinculantes para todos" (O'Donnell, 2003:74).<sup>160</sup>

Para una mejora de la democracia ya que todo es perfectible y en cuestión de la administración de un Estado me es necesario enfocar que siempre se le puede dar a la población una mejor prestación de servicios, disminuir costos, otorgar más facilidades dentro de su gasto necesario y mantener una estabilidad económica otorgando así una democracia idealista, donde se reencuentre tanto gobernados como gobernadores con los valores sociales que le impiden un avance, a lo que Eduardo Fernández nos comenta lo siguiente:

---

<sup>160</sup> Peschard Mariscal, *Óp. Cit.*, pág. 6 y 7.

Lo que proponemos es un esfuerzo dirigido a ensanchar, profundizar y revitalizar la democracia. Se trata de superar la crisis actual por la vía de un incremento de la participación responsable y activa de los ciudadanos en la conducción de la sociedad política y del Estado. Esto supone una goma de posición contraria a las fórmulas paternalistas que postulan a partir de distintas concepciones, el socialismo burocrático por una parte y el capitalismo tecnocrático apoyando en las llamadas democracias autoritarias por la otra.

Al ser la democracia, según la vieja definición lincolniana, "el Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", el presupuesto esencial es la cuestión de confianza en el pueblo. (Conviene advertir que cuando hablamos de pueblo no lo hacemos en el sentido de masa inorgánica y manipulable, tan del gusto de los partidos populistas, sino como conjunto de ciudadanos que buscan individualmente y asociados comunitariamente en las distintas instancias intermedias de la sociedad, aproximarse al bien común).

La tradición política venezolana es absolutamente contraria a la confianza en el ciudadano. Una interpretación pesimista de nuestra sociología ha contribuido a divulgar la especie de que el pueblo venezolano es flojo, irresponsable y no sabe lo que quiere; todo lo cual ha servido de pretexto pseudo científico para justificar la dictadura, el paternalismo, el centralismo absorbente y el ejecutivo sismo autocrático exagerado.

Lo que ponemos es convertir a cada ciudadano en protagonista y no en simple espectador de su propia realización individual y comunitaria. En la alternativa de escoger un sistema teóricamente capaz de resolver problemas colectivos pero sin la participación responsable de cada uno de los ciudadanos, o uno que envuelva mayores riesgos pero que suponga esa participación activa de todos en el proceso, nos pronunciamos claramente por esta segunda opción. Es decir, un gobierno "del" pueblo y no simplemente "para" el pueblo.

Por eso, y a los efectos de la clarificación de posiciones parece conveniente repelerlo, es que nos oponemos a los peligros de un socialismo burocrático y alienante que reduce a élites minoritarias y presuntamente "iluminadas" acerca de lo que le conviene al pueblo, la conducción de los asuntos públicos. La lógica interna del planteamiento socialista invita

inexorablemente, salvo excepciones hasta ahora inéditas, a una marginación creciente del poder y de la toma de decisiones en manos de una minoría burocrática.

El proceso supone asimismo enfrentar el peligro de un capitalismo tecnocrático frecuentemente asociado con fórmulas llamadas de Democracia Autoritaria, al estilo del desarrollismo brasileño que pretende también, en nombre de una supuesta eficiencia en la producción y distribución de bienes de consumo, justificar la ausencia de una participación efectiva del pueblo organizado, de cada ciudadano y de las distintas comunidades intermedias en la conducción de los asuntos fundamentales del Estado.<sup>161</sup>

Siempre hay obstáculos para lograr cualquier meta, pero para dirigir aun Estado y enfocarlo hacia una buena democracia nos hace observar que debemos localizar el problema en el cual estamos inmersos. Para reforzar este tema me es preciso apuntar a la observación de Eduardo Fernández que en su obra nos menciona lo siguiente:

El tránsito de una democracia de participación supone abordar tres problemas fundamentales: en primer lugar, la cuestión de la organización social del pueblo; en segundo lugar la cuestión de la reforma de las estructuras políticas fundamentales, a saber: el Estado, los partidos políticos, el régimen municipal, los mecanismos electorales y de consulta la opinión pública y finalmente , la cuestión de la Educación como requisito indispensable para lograr ciudadanos con conciencia participativa que actúen a partir de una presencia crítica, reflexiva y bien informada en la construcción de la nueva sociedad. Este aspecto supone también una renuncia a propagandas masificantes y su sustitución por una información racional que implique a los grandes medios de comunicación social. Esto supone así mismo superar el concepto social demócrata de la educación de masas por una educación popular entendido el pueblo como lo hemos definido: la presencia organizada de los ciudadanos.

Es conveniente siempre recordar la estrecha relación dialéctica y el recíproco condicionamiento que existe entre sociedad global y sociedad política, de suerte que no podríamos concebir una democracia participativa desde el punto de vista política en

---

<sup>161</sup> Fernández, Óp. Cit., págs. 231 y 232.

una sociedad tipificada por el fenómeno de la marginalidad económica, social o cultural.<sup>162</sup>

Para que un pueblo plantee una democracia verdadera, primero tiene que hacer valer la soberanía que recae en toda la población puesto que la sociedad siempre piensa en lo particular en lugar de generar la unión que nos hace ejercer y nos da la soberanía con la cual somos un Estado, a esto Fernández nos menciona:

Si el pueblo es el soberano, hay que organizar al soberano. El error radical de la democracia liberal se encuentra en su visión del hombre como simple individuo, desarraigado de su ubicación comunitaria, es decir, de su pertenencia a comunidades naturales desde la familia hasta la comunidad nacional pasando por la escuela, el sindicato, la empresa, la iglesia, el partido político, el club social o deportivo y las relaciones de vecindad que generan lazos de hondo contenido social. Para la democracia liberal que agota en el formalismo representativo, el individuo es un sistema cerrado, un átomo desconectado de sus semejantes y de la comunidad a quien se hace depositario de una serie de derechos abstractos. La sociedad en esta concepción es un sistema bipolar en un polo el estado y en el otro cada individuo aisladamente considerado. Los excesos de esta concepción del hombre y de la sociedad provocan una violenta reacción contra el individualismo concretado en los proyectos colectivistas y totalitarios presentados en el primer tercio del siglo XX. El propósito de los totalitarismos tanto fascistas como comunistas es el de superar la perversión del individualismo por la vía de la colectivización forzada. Como lo ha señalado Etienne Borne: "Bajo el pretexto de disciplinar, el sistema totalitario desconoce y aplasta a la persona. La participación comunitaria a la cual el hombre se encuentra constreñido es una participación sin alma, porque le falta la libre adhesión de la persona, con lo que esta adhesión implica de reflexión y de posibilidad de crítica".<sup>163</sup>

La política dentro de sus funciones es encontrar un equilibrio dentro de la población, mediar opiniones y mantener un orden público, pero para que una democracia exista como tal estos contra pesos son de gran utilidad para

---

<sup>162</sup> *Ibidem*, pág. 232.

<sup>163</sup> *Ibidem*, págs. 251 y 252.

manejar los diferentes puntos de vista y analizar los datos de un sentido amplio, como nos los menciona el Doctor Moreno Collado:

En la política democrática y constitucional no existe ni es deseable la unanimidad; por lo menos, no existe como fórmula dominante; existen acuerdos y desacuerdos, existen mayorías y minorías; existen gobierno y oposición.<sup>164</sup>

Para englobar una opinión acerca de un tema por la simplicidad que tenga siempre encontraremos argumentos contrarios entre ellos, mencionado lo anterior haré referencia a lo que el Doctor Moreno Collado nos menciona en su obra:

La oposición es un proceso político fundamental en cualquier tipo de régimen o sistema político. El formalismo sociológico ubicaría el tema el capítulo y consenso, o en los de acercamiento o alejamiento social. Los procesos políticos están interrelacionados y se influyen mutuamente, no importa que se trate de un régimen político de democracia constitucional o de uno de carácter autoritario, lo que varía es la importancia, presencia y eficacia de la oposición, aunque es común que la ciencia política analice con mayor frecuencia a los partidos y grupos.<sup>165</sup>

Dentro de una democracia siempre han existido grupos que buscan limitar a sus gobernantes, a lo cual en cierto grado es plausible pero no al nivel que estos grupos lo buscan, lo cual desencadena una continua inestabilidad generada por dichos individuos, respecto al tema el Doctor Moreno Collado nos menciona los siguiente:

El estudio de los grupos de presión ha sido desplazado por la irrupción conceptual (y política) de la sociedad civil, que si bien tiene en los grupos no gubernamentales su mejor fachada, los individuos son sus actores centrales. El receso de presión se puede entender, en el contexto de este capítulo, como conjunto de acciones concatenadas que se realizan por grupos sociales o individuos, que tienen por finalidad orientar, condicionar o limitar la actuación del gobernante en favor de los intereses propios. El objetivo principal del proceso de presión puede tener dos vertientes: que puede pretenderse que la decisión del detentador del poder estatal radique en la acción o en la

---

<sup>164</sup> Moreno Collado, Óp. Cit., pág. 742.

<sup>165</sup> *Ibidem*, pág. 689.

omisión de determinadas acciones, para las que se encuentra constitucional o legalmente facultado. Obligar a la acción y actuar sobre la omisión, para provocarla o para impedirarla, es el propósito funcional del proceso de presión.

El proceso de presión, constitucionalmente admitido, es un fenómeno socio político de influencia y una relación jurídica de ejercicio de libertades y derechos públicos subjetivos frente a la autoridad. Esta tiene como defensa la atribución legal de su competencia, de manera que a la demanda de acciones u omisiones al margen o fuera de la ley, la Constitución, eliminación y sustitución. En todo caso, es obvio devolver la armonía entre dicho. Se trata de un proceso que constituye una limitación a los gobernantes a partir de la organización social entre grupos.<sup>166</sup>

Karl Deutsch hace referencia a que no solo los partidos políticos son utilizados para mediar acontecimientos o sociales, donde a continuación nos explica dentro de un segmento de su obra:

La gente utiliza a menudo otros tipos de organismos y actividades distintos de los partidos políticos para influir sobre los acontecimientos políticos y sociales. Hay en primer lugar, grupos de interés y organismos tales como los sindicatos, asociaciones de fabricantes, cámaras de comercio, y grupos de agricultores, etc. (...) <sup>167</sup>

Me es de reconocer que aplauso que existan organismos para brindar apoyo a los sectores laborales dentro del Estado, lamentablemente cuando se transgrede la barrera con la cual se crearon dichas asociaciones u organizaciones y se envician intercambiando favores políticos, posteriormente con el tiempo se degenera el ideal de dicho organismo y se transforma en un grupo de presión ya que en lugar del simple dialogo y la búsqueda de acuerdos dichos grupos realmente obligan al gobierno causando revuelo en la sociedad e incitando a la desobediencia social dejando a su paso inestabilidad.

#### **4.5. Transparencia y derecho de acceso a la información pública como mecanismos de control del poder.**

---

<sup>166</sup> *Ibidem*, págs. 708 y 709.

<sup>167</sup> Deutsch, *Óp. Cit.* pág. 81.

Hasta este punto de la investigación, hemos brindado los datos de lo que es la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, ahora bien enfocaremos esta información a que estos medios son herramientas para limitar el poder del Estado y hacer valer la soberanía de los ciudadanos ya que es un medio con el cual como ya lo hemos comentado son las vías mediante se regula la acción administrativa y como se ha llevado a cabo a lo largo de la administración que ocupa el actual dirigente, dicho esto ocupare en citar a Arnaiz Amigo, quien nos menciona lo siguiente:

El titular efectivo de la soberanía es quien posee facultad de última instancia, o atribución última de poder de revisión. Mientras el titular abstracto (pueblo, nación, Estado) el órgano constituyente, declarativo, el titular efectivo es órgano constituido y, como tal, delegado.

(...) Si la soberanía reside, declarativa y efectivamente, en el pueblo, su titularidad garantiza su forma pura de gobierno de democracia y representación política

La autoridad y el derecho positivo del estado, son instituciones constituidas. Aquella como mandatarios de la voluntad popular. Este, como expresión elaborada del principio jurídico del pueblo, recogido a través de la tradición. El respeto al cumplimiento de esta voluntad es la primera expansión de legitimidad, avalada por la legalidad (estricto procedimiento seguido en la promulgación de la ley por las autoridades y órganos de un Estado).

Es de suma importancia que el pueblo de un Estado conozca de su poder soberano. Su ignorancia o desconocimiento transforma a las instituciones estatales (autoridades) en poderes constituyentes, equivocadamente, y hace inestables las actuaciones políticas, pudiendo ocasionar que el desorden impere sobre el orden.<sup>168</sup>

Si bien la soberanía es de todos los ciudadanos esta para su control se delega a los funcionarios quienes están en la función pública y así se condicionan para que la población tenga la facultad de exigir resultados mediante el acceso a la información pública, aunado a esto Arnaiz Amigo nos menciona lo siguiente:

El Estado tiene un poder originario: es una soberanía condicionada y delegada por el pueblo en el cumplimiento de

---

<sup>168</sup> Óp. Cit., Arnaiz Amigo, pág. 37.

las atribuciones conferidas a las instituciones estatales, derecho y autoridades.<sup>169</sup>

La soberanía del pueblo se deposita sobre el Poder Legislativo siendo así su función es dar a conocer en las sesiones la opinión de la gente a los que los Diputados y Senadores representan es sus distritos, a continuación haré referencia de Aurora Arnaiz quien nos menciona:

La potestad del Estado está, pues, limitada por el poder del soberano (pueblo).

Libremente el soberano, a través de los grandes recursos constitucionales de revisión (asambleas consultas, referéndum, plebiscito, amparo directo supremo, etc.), decide sobre la derogación o no de la ley. Sucede que la convocatoria en la consulta de ser tomada por las instituciones estatales apropiadas (cámara legislativa, minorías parlamentarias, presión de los partidos políticos). El margen de consulta a la opinión muestra el grado de democracia del país.<sup>170</sup>

Comprendido el cómo se delega la participación de la ciudadanía en la función legislativa me es necesario precisar la diferencia entre las siguientes definiciones, donde Arnaiz Amigo nos menciona lo siguiente:

(...) No es posible la confusión entre los términos soberanía (voluntad del pueblo), potestad del Estado (actividad de la institución estatal a través de la atribución que a sus órganos le ha sido conferida por el soberano) y disposición de la ley (forma jurídica del principio ético elaborado por el pueblo).<sup>171</sup>

Es necesario mencionar que un Estado debe en todo momento mantener su orden soberano tal y como lo menciona Aurora Arnaiz en su obra con la siguiente referencia:

Un pueblo que carezca de la cualidad de revisión suprema, política o jurídica, o un Estado cuyos sistemas de competencia funcionan supeditados a las decisiones de los otros Estados, dejan de serlo.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> *Ibidem*, pág. 72.

<sup>170</sup> *Ibidem*, pág. 81.

<sup>171</sup> *Ibidem*, pág. 127.

<sup>172</sup> *Ibidem*, pág. 234.

Un claro ejemplo de la expresión de la ciudadanía claramente nos lo puede referir Aurora Arnaiz en su obra, quien nos menciona lo siguiente:

Las asambleas constituyentes, el electorado, las consultas por medio del referéndum y plebiscito, son medios de expresión de la soberanía popular.<sup>173</sup>

Ahora con todas las herramientas que se han implementado para perfeccionar las formas de Gobierno del tema que nos compete no es otra que la democracia y en la modernidad se emplea de la siguiente manera en la que Arnaiz Amigo nos comenta:

Lo que caracteriza al Estado Moderno es la titularidad de la soberanía en el pueblo, "como poder absoluto y perpetuo".<sup>174</sup>

Para que se dé la formación de un Estado es necesario que tenga principalmente su soberanía independiente, pero si a este se le quiere dar el nombre de Estado democrático es necesario que reúna mayor número de requisitos los cuales dentro de la obra de Daniel Soto nos menciona a continuación lo siguiente:

No podemos decir que contamos con un Estado democrático si este no cuenta con dos instrumentos esenciales: la transparencia y la rendición de cuentas. La primera entendida como la condición absolutamente necesaria de apertura de la función administrativa, que debe guardar en todo momento el estado; compromiso que asume a partir de cualquiera de sus organismos y que consiste en dar a conocer toda la información que genere sobre los asuntos públicos que le sean solicitados. Teniendo además implícita la obligación de no entorpecer u obstaculizar el libre flujo de información. El segundo instrumento, surge del concepto extraído de la palabra en inglés "accountability", que traducido al español puede entenderse como control o fiscalización, derecho unilateral a favor del gobernado consecuencia del primero consistente en vigilar las acciones de gobierno por medio de la información que este mismo le proporcione, cerrando así un ciclo del proceso de la comunicación sin alteraciones.

La transformación de la también llamada *sociedad del conocimiento*, obedece al fenómeno de la rápida y masiva

---

<sup>173</sup> Ibídem, pág. 139.

<sup>174</sup> Ibídem, pág. 187.

transmisión de datos, que se puede llevar a cabo por diversos medios. Quedando inmersa en un mundo de posibilidades para allegarse de información de diversos temas y lugares. La necesidad que experimenta esta sociedad, de obtener información actual y de diversa índole es lo que distingue y la denomina como tal.<sup>175</sup>

Los servidores públicos si bien tienen esta connotación, no es por más que su fin es brindarle atención a la ciudadanía y buscar un bien común temporal de una manera eficiente tal y como se menciona en la obra Una Nueva Visión: México 2042 a continuación:

Un buen gobierno debe ser entendido y definido como "un servicio público eficiente, un sistema judicial independiente y un marco legal que asegure el cumplimiento de contratos; una administración pública que rinda cuentas sobre el manejo de los recursos; un auditor público independiente, responsable ante una legislatura representativa; respeto por la ley y los Derechos Humanos a todos los niveles de gobierno; una estructura institucional plural y libertad de prensa". Además, el buen gobierno puede frenar la corrupción, y fortalecer en Estado de Derecho.

Los retos a la gobernabilidad surgen cuando las reglas, los legisladores y los servidores públicos no tienen incentivos y están alineados con la meta de una buena gobernabilidad. En este sentido, las instituciones y las leyes del país, no contribuyen a una buena gobernabilidad y esto se debe en parte a las reformas institucionales recientes.<sup>176</sup>

La transparencia es un derecho el cual no solo rige a los dirigentes de un Estado, sino como lo menciona Jorge Moreno Collado en su obra es también a todos los servidores públicos como a continuación se refiere:

El deber de la transparencia del Estado y la garantía correlativa a la información, se extiende ahora a otras organizaciones no públicas como al texto constitucional, que dan a los procesos de control una dimensión multifuncional que corre en dirección

---

<sup>175</sup> Soto Gama, Óp. Cit., págs. 29 y 30.

<sup>176</sup> Loser, Claudio, Kohli, Harinder y Fajgenbaum, Óp. Cit., pág. 152.

de los ciudadanos y la sociedad hacia los poderes e instancias (sic) públicas y de estos hacia los ciudadanos y la sociedad.<sup>177</sup>

Por ser una materia prácticamente nueva para muchos Estados aún se complica la fluidez, eficacia y eficiencia para responder los cuestionamientos hechos por la ciudadanía para los servidores públicos haciendo uso de su derecho al Acceso a la información pública, como lo menciona Moreno Collado a continuación:

Las democracias modernas aún no resuelven el problema de la manipulación de la información, orquesta a pensar de constituir una característica formalmente propia de los regímenes autoritarios, se ha convertido en una constante en el desarrollo de sus procesos más característicos. Al inicio del liberalismo, cuando se declaran las libertades durante la Revolución Francesa, el ideal se encontraba en la más absoluta de ellas, la de expresión. En el extremo de la autodefensa para proteger las conquistas de la revolución y de las libertades y los derechos fundamentales del hombre, el régimen revolucionario exaltó la importancia de la prensa escrita, como un incipiente mecanismo de control político. El desarrollo de la civilización occidental ha significado, entre otros cambios, el ejercicio del poder, que ha pasado de ser un poder arbitrario y absoluto, en la mayor parte de los pueblos de la Antigüedad, a uno acotado, en mayor o menor medida, por poderes legalmente constituidos y por la acción de la sociedad, la cual lo ejerce, ya sea a través de los medios legalmente establecidos, o bien, utilizando una fuerza, una presión muy importante sobre los poderes públicos y sobre otros grupos de la sociedad.<sup>178</sup>

Si bien la transparencia y el acceso a la información pública son herramientas de suma vitalidad para la democracia dentro de un Estado, también se ha debatido acerca de si se debe mantener o no el llamado secreto dentro de una administración pública, ya que si la soberanía recae en la ciudadanía algunos autores comentan que se debería compartir en su totalidad la información que manejan los dirigentes, por otra parte recordemos que dicha información por ser de mucho valor en diferentes puntos sería un asunto bastante delicado el difundirlo a toda la ciudadanía, para adicionar lo previamente mencionado, haré referencia con la obra de Omar Guerrero quien nos menciona lo siguiente:

---

<sup>177</sup> Moreno Collado, Óp. Cit., pág. 650.

<sup>178</sup> *Ibidem*, pág. 668.

La subsistencia del secreto en la administración pública es un nítido testimonio de la supervivencia de tendencias monocráticas en el seno de la administración pública, tal como fueron heredadas desde tiempos remotos. Se esgrime una justificación para el secreto, a pesar de la paradoja de mantener un principio tan incompatible con la filosofía de la democracia. En efecto, los administradores públicos invocan la necesidad de tomar decisiones con base solamente en imperativos técnicos, es decir: poner a la administración pública al abrigo de las presiones que la publicidad desencadenaría. Esta perspectiva parece aceptable como propia de algunos campos particulares de la acción administrativa como la seguridad interior, la defensa nacional, las relaciones exteriores y algún campo de la actividad económica del Estado, pero es insostenible en otros muchos más.<sup>179</sup>

Como puede verse dentro del párrafo anterior se aprecia que dicho secreto se ha disminuido prácticamente a lo indispensable, ya que no es en lo absoluto por tendencias monocráticas sino que se utiliza ahora únicamente con ciertos fines, tales que deben permanecer confidenciales con el fin de que no exista descontrol los ámbitos en los cuales están inmersas tanto las organizaciones como las instituciones de la administración pública.

Es importante considerar dentro del tema que nos ocupa el papel que juega la, para algunos superada, teoría de la razón de Estado, al respecto considero oportuno citar las palabras de Giorgio Del Vecchio quien en su obra nos menciona lo siguiente:

El viejo sofisma según el cual la política estaría exenta de la obligación de respetar la verdad, y aún el arte político, consistiría precisamente en el arte de fingir, ha sido formulado en diversos proverbios todavía citados a menudo: signo innegable de la supervivencia de deplorables equívocos en una materia tan importante. Se ha confundido el silencio que puede ser sugerido por la prudencia, virtud necesaria a todos y particularmente a los hombres de Estado, con el vicio de la mentira, vicio tanto más vituperable cuanto más alta es la condición de los que se hacen culpables de él.

Una sana política no puede ignorar estos principios de moralidad y de justicia, que están grabados en el espíritu humano por razón de su naturaleza racional. A estos principios

---

<sup>179</sup> Óp. Cit. Guerrero, Omar, pág. 23.

se deben ajustar las constituciones de los Estados que quieren calificarse de legítimos o, según la fórmula usual, “de derecho”. Entonces corresponde a la política promover la aplicación y el desenvolvimiento de estos mismos principios, teniendo en cuenta los medios existentes y las situaciones de hecho.<sup>180</sup>

Para evitar atropellos por parte del gobierno con los ciudadanos existen medios que lo limitan como a continuación lo resalta Norberto Bobbio en su obra, quien menciona:

Los mecanismos constitucionales que caracterizan al estado de derecho tienen el propósito de defender al individuo de los abusos de poder. Dicho de otro modo: sin garantías de libertad, de la llamada libertad negativa, entendida como la esfera de acción en la que el individuo no está constreñido por quien detenta el poder coactivo a hacer lo que no quiere u a la vez no es un obstáculo para hacer lo que quiere.<sup>181</sup>

En la sociedad que actualmente vivimos, para considerar que un Estado sea verdaderamente democrático entrelazan los términos y lo redondean a que debe de ser liberal a lo cual es muy acertado, ya que al limitar a la ciudadanía obstaculizan el actuar de una soberanía la cual es únicamente delegada a las autoridades, pero sigue y siempre será poder de los ciudadanos, ahondando más en el tema haré referencia de la obra de Norberto Bobbio mismo que comenta lo siguiente:

Los ideales liberales y el método democrático gradualmente se han entrelazado de tal manera que, si es verdad que los derechos de libertad han sido desde el inicio la condición necesaria para la correcta aplicación de las reglas del juego democrático, también es verdad que sucesivamente el desarrollo de la democracia se ha vuelto el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad. Hoy solo los Estados nacidos de las revoluciones liberales son democráticos y solamente los Estados democráticos protegen los derechos

---

<sup>180</sup> Del Vecchio, Giorgio, “Política y Justicia.” en Revista de la Facultad de Derecho de México. Número 75 – 76 julio, U.N.A.M. Diciembre. México, 1969 págs. 721 y 722. Tomado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/75/dtr/dtr11.pdf> el día 16 de marzo de 2015.

<sup>181</sup> Óp. Cit., Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, pág. 21.

del hombre: todos los Estados autoritarios del mundo son a la vez anti liberales y antidemocráticos.<sup>182</sup>

Ahora bien hemos llegado al punto de explicar el por qué se busca un Estado democrático, pues la razón principal que tiene la sociedad es gozar de libertad, siendo esto la capacidad de realizar actos de los cuales no dependa de nadie más, claro está que como es conocido la libertad de una persona termina donde inicia la de otro individuo, aunado a esto la libertad de las personas no pueden transgredir derechos, ni obligaciones que tiene estipulada la sociedad dentro de los estatutos normativos como lo es una Constitución o Carta Magna, para profundizar más en tema citaremos a continuación la obra de Giovanni Sartori comentando lo siguiente:

La libertad que interesa en este nivel es la libertad política: la libertad del ciudadano en el ámbito del Estado. Es, por consiguiente, una libertad específica y eminentemente práctica. No es la libertad moral, no es el libre arbitrio (la libertad de querer), no es la libertad omnicompreensiva, ni tampoco es una libertad suprema, la verdadera libertad (...)

Posteriormente se ha dicho que la libertad política es una libertad frente (frente al Estado), no una libertad para. Exacto. Y hoy se ha entendido el uso de declararla una libertad negativa, no una libertad positiva. De nuevo, exacto. Pero la libertad negativa, se interpreta después como una negatividad, como la libertad de poco, o nada. El argumento, pues, se convierte en que la libertad que cuenta es la libertad de, positiva. Lo que ya no es exacto. Que la libertad política sea una libertad incompleta es cierto (pero lo es en la misma medida que todas las libertades específicas, que todas las libertades declinadas en plural, cada uno de las cuales puede ser declarada, por sí sola, incompleta). Sigue estando el hecho de que la libertad para es la condición necesaria de todas las libertades de. Si estamos impedidos -en prisión o amenazados de prisión o amenazados de prisión- las libertades en positivo se convierten en letra muerta.

Entonces sería mejor llamar a la libertad política protectora (en lugar de negativa), puesto que es la libertad de los poderes menores, de los poderes de los ciudadanos particulares, necesitados de protección porque son fáciles de oprimir. Bien entendido, no es que la libertad política sea únicamente libertad

---

<sup>182</sup> Ibídem, pág. 48.

para (negativa o protectora). Cuando despliega la libertad política se convierte también en libertad de(votar, de participar, etc.); pero hay que caracterizarla como libertad para, como no-impedimento, porque este es su aspecto primero.<sup>183</sup>

La afirmación de un Estado de Derecho, respetuoso de las libertades, implica por sí misma que ha de contar con un sistema democrático, puesto a lo que se ha establecido respecto a que los derechos políticos forman parte de la esfera de derechos humanos.

En ese sentido, el Estado ha de garantizar mecanismos democráticos para la elección de sus representantes, siendo estos quienes, en ejercicio de la soberanía otorgada por el pueblo, ejerzan cargos de gobierno.

Ahora bien, esta afirmación conlleva también de manera implícita, que han de existir mecanismos de uso popular, para el control del ejercicio del poder, de tal suerte que este sea legítimo, tal y como se puede reafirmar citando a Bobbio:

La idea de que el ejercicio del poder político sea legítimo solo si se basa en el consenso de las personas sobre las cuales se ejerce (también está tesis es Lockiana), y por tanto en un acuerdo entre quienes deciden someterse a un poder superior y con las personas a las que este poder es confiado, deriva del presupuesto de que los individuos tengan derechos que no dependen de la institución de un soberano y que la institución del soberano tenga como función principal el permitir el desarrollo máximo de estos derechos compatibles con la seguridad social.<sup>184</sup>

Sin embargo, conviene realzar algunas puntualizaciones. En primer lugar, la democracia representativa no consiste sólo en que sea representativo el gobierno sino también en que lo sea la oposición, esto es, en que no sólo se eligen "gobiernos" sino también parlamentos, comprensivos de las mayorías y las minorías. Justamente porque el parlamento, a través del sufragio, representa a todos en la medida en que todas las opciones que han obtenido el suficiente número de votos están representadas en la cámara, es por lo que cabe hablar de la democracia pluralista, que no sólo es la garantía de la expresión y asociación a través de las cuales el pluralismo se manifiesta, sino también la garantía de qué tal pluralismo esté

---

<sup>183</sup> Óp. Cit., Sartori, Giovanni, *Elementos de la teoría política*, págs. 48 y 49.

<sup>184</sup> Bobbio, Norberto, Óp. Cit. *Liberalismo y Democracia*, pág.15.

representado en las instituciones del Estado, en especial, en el propio parlamento. En segundo lugar, el origen representativo de las instituciones del Estado no basta para que haya auténtica "representación", ya que es necesario que los representantes (todos, incluidos pues los de los grupos minoritarios) puedan ejercer la representación, lo que significa, en los parlamentos, que las mayorías no estén excesivamente lastradas por la disciplina de partido y que las minorías posean unas facultades de actuación parlamentaria (jurídicamente garantizada) que les permitan ejercer los derechos más básicos de, control parlamentario del gobierno, como son los derechos al debate, a la información, a la investigación y a la inclusión de asuntos en el orden del día de las sesiones de la cámara. No solo se legitima, pues, la democracia mediante el ejercicio periódico del sufragio activo, sino también mediante el ejercicio periódico y el "desempeño permanente" del sufragio pasivo.<sup>185</sup>

Los obstáculos estructurales al desarrollo de la democracia (...) tienen una función dinámica, y en las crisis socio-políticas afectan la constitucionalidad, la legitimidad misma de los regímenes.

Las tendencias a mantener la legitimidad se dan en los siguientes casos:

Cuando el Estado demuestra su efectividad. "La efectividad en el mundo moderno significa en primer término desarrollo económico constante."

Cuando el extremismo representa la forma de solución más compleja y no la más simple. Sin esos casos los estratos bajos tienden a oponerse a los movimientos y partidos "extremistas" y se disocian de los partidos de oposición en tanto que estos son pequeños y ofrecen soluciones lejanas, complicadas.<sup>186</sup>

Recapitulando y esbozando acerca de que una sociedad debe mantenerse informada para hacer valer sus derechos como ciudadanía, haciendo cumplir las obligaciones de las autoridades ya que esto es lo que conforma la soberanía del Estado, haciendo referencia a esto mencionaremos nuevamente al Doctor Moreno Collado quien establece el por qué la soberanía es de tanta importancia y gracias a esta se mantiene vivo un Estado:

---

<sup>185</sup> Ídem.

<sup>186</sup> González Casanova, Óp. Cit., págs. 213 y 214.

Porque la soberanía es el poder supremo que reside en el pueblo, constituye el límite insuperable de los gobernantes. Si en la realidad internacional el poderío económico y militar impone la fuerza de algunos Estados sobre otros más débiles, sea por la amenaza de su uso, o por la efectiva utilización de la misma, soberanía solo puede ser alegada, definida y defendida, jurídicamente; es, entonces, un concepto jurídico, que logra reconocimiento en las normas del derecho internacional. Si en la realidad nacional de los Estados los poderes fácticos se imponen a menudo a las autoridades legítimas y en ocasiones las doblegan por la violencia o por la influencia que ejercen, la soberanía es entonces una determinación jurídica del derecho constitucional, que reconoce formalmente la supremacía del Estado y la depositan uno de los elementos de este: el pueblo o el gobierno. En síntesis, tanto a nivel externo, como internamente, la soberanía es una cualidad o categoría jurídica de los Estados, que de acuerdo con la teoría democrática le corresponde al pueblo y solo a él, cuya voluntad general se manifiesta en una constitución obra del poder constituyente, anterior y superior a la propia Constitución.

Aunque la soberanía es un concepto de connotación jurídica, no la crea el derecho, sino únicamente la reconoce por conducto de la Constitución, tanto en sentido externo de independencia e igualdad, como en el interno de supremacía.

Sin embargo, la teoría democrática afirma que es la soberanía del pueblo la que hace soberano al Estado y no al revés. (...)

La soberanía se expresa y manifiesta como la capacidad del pueblo de darse a sí mismo un modo político de organización y una forma jurídica suprema de ordenación pública social, es decir, de darse su propia Constitución, a través del poder constituyente de que esta investido originalmente. Por esto, la soberanía y el poder constituyente son términos intercambiables; cuando la soberanía se estatuye en la Constitución como cualidad del Estado, se transforma en independencia nacional, por una parte, y en potestad pública, por la otra.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> Moreno Collado, Óp, Cit., págs. 567 y 568.

Cierto es que un Estado Federal mantiene la soberanía de la misma forma que un Estado Unitario únicamente la diferencia es que los estados tienen la función de mejorar la función administrativa dentro de un Estado, como a continuación nos lo menciona Jorge Moreno:

La soberanía nacional de los estados subsiste como ideología y como institución jurídica, pero su eficacia es más que nada el producto de un reconocimiento natural al derecho de los pueblos a crear sus estados y gobernarse a sí mismos. En el pasado, la soberanía llegaba a el alcance espacial de una bala de cañón. Hoy, se reconoce a la soberanía como un hecho sociológico que es fundamento de la convención ética universal de respeto moral a los pueblos y a su autodeterminación. La base es una forma de expresar la soberanía, es hoy es más poderosa que cualquier arma destructiva, lo cual explica que instituciones por la hegemonía de los miembros permanentes, logre menos legitimidad que el más leve reclamo de respeto a su soberanía del país más débil del planeta.<sup>188</sup>

Bien ya que se ha puntualizado el por qué mencionamos la forma en que una ciudadanía alcanza la soberanía para poder así dar vida a un Estado, al depositar la sociedad la soberanía en sus dirigentes nos da a conocer la legitimidad que logra dicho mandato de los gobernantes sobre el resto de la ciudadanía, como lo menciona Leonardo Curzio a continuación:

El principio de legitimidad se entiende como un producto cultural que hace funcionar la dominación por parte de una minoría sobre una mayoría o, dicho de otra manera, transformalas relaciones de poder en un derecho de mando para la minoría y en una obligación de obediencia o sumisión para la mayoría.<sup>189</sup>

Teniendo claro cómo se hace valer la legitimidad de la soberanía de un Estado sobre los dirigentes por la ciudadanía, nos hace pensar en lo que con esta legitimación con lleva a las atribuciones de los gobernantes las cuales son capacidades de elegir y dirigir como se cree correcto siempre y cuando haciendo caso a las necesidades del pueblo, esta atribución les otorga el poder de toma de decisiones en muchos rubros distintos dentro de la administración, Leonardo Curzio nos menciona a cerca de lo que significa el poder dentro de la política:

---

<sup>188</sup> *Ibidem*, págs. 571 y 572.

<sup>189</sup> Curzio Gutiérrez, *Óp. Cit., Introducción a la Ciencia Política*, págs. 50 y 51.

El poder, (...) es la capacidad de influir en la voluntad de otros actores para conseguir así determinados objetivos. Soberanía, por tanto, en su forma más elemental o atómica significa poder, el poder que está encima de los demás poderes.<sup>190</sup>

Dicho poder conferido a los gobernantes, no se ha entregado de una manera irresponsable e ilimitada, tiene dentro de los estatutos principales que norman e imperan dentro de un Estado limitantes para que se mantenga la forma de gobierno como lo es la democrática, ya que sin estas un dirigente quien se niegue a entregar el poder conferido. Ahora bien, el Doctor Moreno Collado en su obra nos la importancia de dichas limitantes de las cuales se mencionará lo siguiente:

En un régimen constitucional democrático todas las instituciones y los procesos políticos constituyen fórmulas para limitar el poder de los gobernantes, ya sea eliminando la arbitrariedad, o disminuyéndola y atemperándola, mediante la aplicación de la ley y el cumplimiento sistemático del principio de legalidad, o bien, por la eliminación o disminución legal de facultades o atribuciones discrecionales, o mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas. Probablemente no existe ningún medio eficaz de limitación de los gobernantes que la participación popular manifestada como opinión, crítica o presión, y el recuento de las acciones gubernamentales a través de medios indirectos pero fundamentales, como las elecciones o la tarea parlamentaria. Sin embargo, según la teoría constitucional el proceso de control se manifiesta en forma sobresaliente a través de jurisdicciones, pues son los jueces quienes determinan por ley y cosa juzgada la legitimidad jurídica, o no, de las decisiones u omisiones gubernamentales, incluyendo en estas a las de orden legislativo. En consecuencia, las reglas para la creación de leyes, incluido el proceso de formación y revisión constitucional, y los de designación de los gobernantes (considerando básicamente a los electorales), así como los de gobierno y ejecución, tienden a legitimar el poder público limitándolo y viceversa: limitar a la autoridad legitimándola, pero los límites básicos del poder y la autoridad son las esferas de las libertades y derechos fundamentales de las personas, varones y mujeres, niños y adultos, que gozan de las prerrogativas constitucionales y de los derechos humanos de la propia Constitución reconoce, garantiza y protege. Asimismo, la

---

<sup>190</sup> *Ibidem*, pág. 66.

acción jurisdiccional es básica para limitar a los gobernantes y asegurar los derechos superiores de los gobernados, lo cual significa que sin una eficaz división de poderes careceríamos de protección y el poder del Estado carecería de límites y, le ende, de Constitución. (...) <sup>191</sup>

Con el fin de que la normatividad no se modifique con el fin de mantener limitantes para los dirigentes, a estas limitantes se les llama “control de la constitucionalidad” el cual a continuación nos define el Doctor Moreno Collado:

El control de la constitucionalidad de las leyes, como procedimiento jurídico, expresa conflictos de orden político y forma parte por ello de los procesos políticos fundamentales, en este caso del proceso de control, básicamente el control político de los gobernantes por la vía Jurídico-jurisdiccional. El conflicto político ocurre entre las fuerzas políticas entre sí, y entre partidos, y entre mayorías y minorías, o entre el Estado y los grupos. (...) <sup>192</sup>

Puesto que conocemos las limitantes dentro de un Estado para con sus gobernantes, haré referencia al comentario de Curzio Gutiérrez en su obra lo cual nos explica en grandes rasgos la función de los gobernantes a lo que se le llama gobernabilidad, quien nos menciona lo siguiente:

A pesar de la variedad, existe un entendimiento difuso que asumen que gobernabilidad significa desarrollar un equilibrio razonablemente estable entre los sistemas económicos, políticos e institucionales que permita, a su vez, conducir con relativa armonía los asuntos públicos. <sup>193</sup>

Los gobernantes para mantener una sana gobernabilidad deben acatar, escuchar y reaccionar con eficacia y eficiencia ya que la sociedad va a aplaudir la reacción del gobierno pese a que sea su obligación su preocupación y reacción a favor de la población en cuestión de las necesidades e intereses, como lo menciona Karl W. Deutsch a continuación:

Las necesidades humanas deben ser traducidas a intereses activos para que adquieran efectividad política. Los esfuerzos políticos basados en grandes necesidades humanas pueden encontrar en ocasiones escaso apoyo a corto plazo, mientras

---

<sup>191</sup> Moreno Collado, Óp. Cit., pág. 608.

<sup>192</sup> Ibídem, pág. 628,

<sup>193</sup> Curzio Gutiérrez, Óp. Cit., p. 170.

estas necesidades no se sientan y perciban todavía ampliamente; pero a largo plazo y las políticas realistas apoyadas por intereses activos y basadas en las necesidades de millones de personas pueden resultar irresistibles.

La política y la asignación de valores. La política se ocupa de la interacción de los intereses, reclamación y distribución de las recompensas, es decir de los valores. Diferentes individuos y grupos, o aún países, que actúan en la política y buscan su interés, pueden cooperar o competir en la asignación de valores. En realidad, la política ha sido definida a menudo como el proceso por cuyo conducto se asignan los valores -las cosas o relaciones que los individuos desearían tener o disfrutar- en una sociedad en forma autorizada -o sea, una forma que se repita que se pueda confiar- que es legítima en el sentido de que corresponde a las creencias de la gente sobre lo que está bien y lo que está mal (...).<sup>194</sup>

Además nos menciona Deutsch, mantiene ocho valores con el fin de conocer las necesidades diferentes de una población a fin de comprender y administrarse, manteniendo prioridades y así resolviendo responsablemente cada una de ellas, así como el modo de disfrute posterior a que se realice el apoyo a cada una de estas necesidades, como a continuación nos menciona en su obra:

La política y la pluralidad de las necesidades: ocho valores básicos. Es probable que el enfoque más realista haya sido el de Lasswell, quien sugiere que existen por lo menos ocho valores básicos, a todos los cuales aspirarán los individuos - aunque con variables grados de interés- y ninguno de los cuales puede ser ignorado por completo en la política de la vida. Los ocho valores de Lasswell son poder ilustración, riqueza, bienestar (o salud), habilidad, afecto, rectitud (que incluyen la moralidad y la justicia) y diferencia (o respeto). Los individuos quieren ser poderosos; tienen una curiosidad y deseo naturales de aumentar sus conocimientos; desean la riqueza; aprecian la salud y el disfrute sensual del bienestar; disfruten un sentimiento de habilidad, de realización correcta de un trabajo difícil y poseen lo que Thorstein Veblen llamó "el instinto de la artesanía"; todos necesitan afecto (la investigación psicológica ha revelado que los niños pequeños pueden aún morir cuando se trata de criarlos sin un mínimo de

---

<sup>194</sup> Deutsch, Óp. Cit., pág. 25.

afecto). Los individuos desean también sentirse justos en términos de su propia conciencia, y generalmente también en términos de su religión o filosofía, o del sistema de lo justo y lo injusto que prevalezca en su sociedad y que ellos han convertido en parte integrante de su propia personalidad. Por último, la mayoría de los individuos desean ser respetados externamente por sus vecinos y recibir de ellos la debida deferencia. A la gente le gusta cruzar una puerta en primer término, que se le invite a sentarse a la cabecera de una mesa Y que se preste la atención debida y respetuosa a sus comunicaciones y mensajes.

Además de estos ocho valores sustantivos que la mayor parte de los individuos y grupos persiguen, la gente también desea disfrutarlos de cierta forma, como con seguridad y en libertad. si alguien disfruta un valor, generalmente le gusta tenerlo en seguridad, es decir, poder confiar en tenerlo en el futuro. No solamente apreciamos la salud, queremos permanecer saludables; no sólo disfrutamos el poder o la riqueza, deseamos seguir gozándolos. Y para quienes tienen pocos o ningunos valores que disfrutar, como los desocupados, los indigentes o los desesperados, la seguridad tiene escaso significado.

La otra forma de disfrute de los valores es la libertad o espontaneidad, es decir, la capacidad para actuar de acuerdo con nuestra propia personalidad, sin tener que hacer un gran esfuerzo de autonegación o autocontrol sin quedar sujeto a restricciones externas. A la gente le gusta "hacer lo que les viene naturalmente". Les gusta estar saludables, pero les disgusta una dieta un régimen de salud restrictivos; tal vez disfruten del poder y la riqueza, pero les disgustara la autonegación excesiva o los ahorros forzados, o alguna disciplina espartana o prusiana que se les exija para aumentar su poder o riqueza. Pero diferentes acciones pueden parecer "naturales" a diferentes individuos; cada uno puede tender a manifestar espontáneamente cualesquiera hábitos o patrones culturales que hayan aprendido antes. Las controversias sobre los significados de la libertad tan sido frecuentes por esta razón.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> Ibidem, pág. 26.

Así pues, para dar final a este trabajo de investigación y a fin de ligar todos los temas que en éste se han abordado, podemos decir que la democracia debe corresponder a expresiones de la voluntad soberana, mismas que deben darse en un marco de un Estado de Derecho y con el debido acceso a la información pública, toda vez que es la forma que se tiene para activar los mecanismos de rendición de cuentas y tomar mejores decisiones, siendo parte activa de la vida pública de dicho Estado a través de las formas de participación ciudadana.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Guerrero, Omar, *Publicidad y Secreto en la Administración Pública*, en "Derecho a la Información y Archivos Públicos", 3, Libertad de

- Información/ México Asociación Civil, universidad del Centro de México, Centro Universitario de la Ciénaga.
2. Del Vecchio, Derecho, Giorgio, "Política y Justicia." en *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Número 75 – 76 julio, U.N.A.M. Diciembre. México, 1969 pp. 721 y 722. Tomado de : <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/75/dtr/dtr11.pdf> el día 16 de marzo de 2015.
  3. Villanueva, Ernesto, *El Derecho de la Información y su Objeto de Estudio en México*, en "Temas Selectos de Derecho de la Información", Universidad Nacional Autónoma de México, Primera edición, México, 2004.
  4. Cárdenas, Jaime, *Estado de Derecho y Corrupción*, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2005.
  5. Ramírez Aceves, Merizanda, *Gestionar los documentos de archivo para garantizar el acceso a la información*, Editorial Universidad Autónoma del Estado de México, Primera Edición, México, 2014.
  6. Jorge Moreno Collado, *Teoría constitucional y procesos políticos fundamentales*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2014.
  7. Sartori, Giovanni, *Elementos de la teoría política*, Primera reimpression 2002, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
  8. Deutsch, Karl W., *Política y Gobierno*, Primera Edición en Español, Fondo de Cultura Económica, España, 1970.
  9. Peschard Mariscal, Jaqueline, *Transparencia: nueva palanca de la democracia electoral*, Primera Edición, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2009.
  10. Curzio Gutiérrez, Leonardo Antonio, *Teoría de la Dominación*, Primera Edición, Oxford University Press, México, 2009.
  11. Curzio Gutiérrez, Leonardo Antonio, *Introducción a la ciencia política*, Primera Edición, Oxford University Press, México, 2009.
  12. Fernández, Eduardo, *De la democracia que tenemos a la democracia que queremos*, Primera Edición, Editorial Ateneo de Caracas, Venezuela, 1979.
  13. Sartori, Giovanni, *¿Que es la democracia?*, Segunda Edición, Taurus Pensamiento, México, 2003.
  14. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Primera Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
  15. Linos, Monique, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
  16. Berlín Valenzuela, Francisco, *Teoría y Praxis Política*, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 1983.

17. Barragán Cisneros, Velia Patricia, *De la Democracia y los Partidos Políticos*, Editorial de la Universidad Juárez del Estado de Durango, Primera edición, México, 2009.
18. Villanueva, Ernesto, "Derecho de Acceso a la Información Pública Parlamentaria", Primera edición, México, 2006.
19. Araniz Amigo, Aurora, *Soberanía y Potestad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera edición, México, 1999.
20. Soto Gama, Daniel, *Derecho a la Información*, Instituto de Acceso a la Información del Estado de México, Primera edición, México, 2010.
21. Bobio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español, 1989.
22. Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español, México, 1957.
23. Tamayo y Salmoran, Rolando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
24. Rodríguez y Rodríguez, Jesus, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
25. Orozco Henríquez, Jesus, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
26. López Montiel, Gustavo, *Transparencia y calidad democrática*, Primera Edición, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2009.
27. Loser, Claudio, Kohli, Harinder y Fajgenbaum, José, *Una Nueva Visión: México 2042 Futuro para Todos*, Primera Edición, Editorial Taurus, México, 2012.
28. Cárdenas García, Jaime, García Campos, Alan, Nieto Castillo, Santiago, *Estudios Jurídicos en torno al instituto Federal Electoral*, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
29. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Décima Edición, Serie popular era, México, 1978.
30. Valadés, Diego, "Consideraciones preliminares: representación y legitimidad", aparece en *Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI*, Compilado por Orozco Henríquez, J. Jesús, Editado por Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Primera edición, México, 1999.
31. Aragón Reyes, Manuel, "Democracia y Representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio", aparece en *Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI*, Compilado por Orozco

- Henríquez, J. Jesús, Editado por Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Primera edición, México, 1999.
32. López Martínez, Olivia, “El Derecho Electoral y los principios Generales del Derecho”, aparece en *Ensayos de Derecho Electoral*, Primera Edición, Tribunal Electoral del Estado de México, México 1996.
  33. Olascoaga Valdés, Francisco Adolfo, “Derechos de los Ciudadanos en Materia Electoral”, aparece en *Ensayos de Derecho Electoral*, Primera Edición, Tribunal Electoral del Estado de México, México, 1996.
  34. Vargas Paredes, Mario E, “Los Oficios de la Democracia: Partidos, Cultura Política y Participación Ciudadana en México”, aparecen en *Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI*, Compilado por Orozco Henríquez, J. Jesús, Editado por Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Primera edición, México, 1999.

## FUENTES DE CONSULTA DIGITALES

- 1.- [www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx)
- 2.- [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- 3.- [www.saimex.org.mx](http://www.saimex.org.mx)
- 4.- [www.ipomex.org.mx](http://www.ipomex.org.mx)
- 5.- [www.infomex.org.mx](http://www.infomex.org.mx)
6. - [www.cddiputados.gob.mx](http://www.cddiputados.gob.mx)