

REVISTA

IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

61



Enero - Junio 2015



REAL EMBAJADA DE NORUEGA

REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2015 IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Corrección de estilo: Marisol Molestina.

Portada, diagramación y artes finales: Marialyna Villafranca

Impresión litográfica: Versailles S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$40,00. El precio del número suelto es de US\$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955

e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	7
<i>José Thompson J.</i>	
La negación de los derechos económicos y sociales y la pobreza infantil	11
<i>Gerardo Cerabona</i>	
Bases para la construcción de un modelo anticorrupción partidista en el ámbito del derecho electoral mexicano	39
<i>Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar</i>	
Legados de impunidad y rostros de la verdad en Guatemala. Reflexiones en torno al juicio por genocidio (Caso Ríos Montt)	57
<i>Luis Miguel Gutiérrez Ramírez, Jorge Rodríguez Rodríguez</i>	
La protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes inmigrantes centroamericanos no acompañados y separados	87
<i>Raquel Herrera Escribano</i>	
Derecho a la educación: un debate necesario.....	105
<i>Carlos López Dawson</i>	
Indigenous Rights before the Inter-American Court of Human Rights: a Call for a Pro Individual Interpretation.....	133
<i>Valerio de Oliveira Mazzuoli, Dilton Ribeiro</i>	

Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos	173
<i>Vitor de Andrade Monteiro</i>	
La educación con enfoque de derechos humanos como práctica constructora de inclusión social.....	201
<i>Ana María Rodino</i>	
El sistema jurisdiccional electoral chileno	225
<i>Carlos Manuel Rosales</i>	
La reforma integral del sistema de justicia miliar argentino motivada por el cumplimiento de las obligaciones que surgen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	319
<i>Annabella Sandri Fuentes</i>	
Dignidad humana y exclusión social. Aportes de las declaraciones contra la discriminación racial de UNESCO en la segunda mitad del Siglo XX a la construcción de políticas públicas para abordar la exclusión social y cultural en Latinoamérica.....	357
<i>Andrés Vázquez</i>	

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) presenta el número 61 de su Revista IIDH, que se ha alimentado, especialmente, de las colaboraciones que han hecho llegar algunos/as de sus lectores/as. Esta edición cuenta con los artículos académicos de Gerardo Cerabona (Argentina); Guillermo R. Gómez (México); Luis Miguel Gutiérrez (Francia) y Jorge Rodríguez (España); Raquel Herrera (Costa Rica); Carlos López (Chile); Valerio Mazzuoli y Dilton Ribeiro (Brasil); Vítor Monteiro (Brasil); Ana María Rodino (Argentina-Costa Rica); Carlos Manuel Rosales (Chile); Annabella Sandri (Argentina), y Andrés Vásquez (Paraguay).

Los aportes que hemos recibido se presentan en tres secciones temáticas: derechos políticos y derecho electoral; derechos económicos, sociales y culturales y personas en situación de vulnerabilidad, e interacción del Derecho Internacional con el derecho interno.

En la primera sección se analizan los derechos políticos desde su dimensión electoral. En un primer texto se reconoce la necesidad de fortalecer las medidas para que los partidos políticos puedan combatir los actos de corrupción en los que a veces se ven involucrados, para lo que se presenta una propuesta que podría ser adoptada en el marco de la Ley General de Partidos Políticos de México. En un segundo aporte se hace un diagnóstico situacional del sistema democrático chileno a partir del restablecimiento de las autoridades electorales en 1989. En este artículo se analizan elementos tales como la legislación

y la jurisprudencia electoral, la naturaleza, fundamento y competencias del Tribunal Calificador de Elecciones y algunos aspectos del debido proceso electoral. Finalmente, a través del estudio de dos casos específicos tramitados ante el Sistema Interamericano (Caso López Mendoza vs. Venezuela y Caso Gustavo Francisco Petro Urrego vs. Colombia), en una tercera contribución se identifican una serie de medidas que pueden y deben ser tomadas para reparar y prevenir violaciones a derechos humanos en materia electoral.

En la segunda sección, uno de los aportes contextualiza el problema que se enfrenta con la movilidad creciente de las personas menores de edad y adolescentes no acompañadas y separadas en Centroamérica, que acarrea múltiples violaciones a los derechos humanos. Para ello, se analizan los mecanismos de protección internacional y se plantean algunas conclusiones relevantes para la formulación de políticas públicas y/o programas de la cooperación internacional sobre la materia.

Un segundo texto analiza la pobreza como un fenómeno multidimensional y la violación de derechos humanos que conlleva, con especial énfasis en las obligaciones que tienen los Estados de implementar medidas eficaces para la erradicación de la pobreza de niños y niñas.

Otro estudio permite analizar el concepto de exclusión social y discriminación y la forma en la que ha sido abordado en el ámbito internacional y académico, con el fin de identificar algunas contribuciones y aspectos a resolver para la construcción de políticas públicas que den respuestas a la exclusión social y cultural en Latinoamérica.

Con ánimo de impulsar la inclusión social, un cuarto artículo de esta sección analiza la educación con enfoque de

derechos humanos como una práctica constructora de inclusión y para alcanzar el desarrollo de las sociedades humanas y de las personas. Para ello, se examinan los vínculos e influencias mutuas entre educación, derechos humanos e inclusión social, los progresos recientes de la doctrina y la práctica de la educación y, finalmente, se muestra que, al concebir la educación con enfoque de derechos humanos, se descubren distintos espacios de acción político-pedagógica desde los cuales se puede y debe construir inclusión social.

También en relación con la materia educativa, el siguiente estudio de esta sección analiza si la educación debe ser gratuita, subvencionada o con financiamiento compartido, desde la óptica que se discute tanto en el ámbito académico como político en el Estado chileno. Lo anterior, bajo la premisa de que la garantía del derecho a la educación por parte del Estado, tal y como está consagrado constitucionalmente y en tratados internacionales, sólo será completa al avanzar en la progresiva implementación de la enseñanza gratuita a nivel superior.

El último artículo de esta sección nos permite repasar la actuación del Sistema Interamericano en un mundo multicultural, en especial a través de la interpretación y aplicación que ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el principio *pro homine* para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas, tomando en cuenta sus antecedentes históricos y culturales.

La tercera sección presenta casos concretos en que, para garantizar el acceso a la justicia, se hace necesaria la aplicación de los criterios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la esfera nacional o en que dicha interacción ha permitido avances importantes para la garantía de derechos. El primer artículo se refiere al Caso Ríos Montt de Guatemala,

y muestra un análisis de las contradicciones y dilemas aún no resueltos en el procedimiento penal, a la luz de la obligación de investigar, juzgar y sancionar el crimen de genocidio de acuerdo a la jurisprudencia interamericana.

En un segundo aporte se analiza la reforma del sistema de justicia militar argentino de 2009 que, motivada por el cumplimiento de las obligaciones y estándares de protección que surgen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha incorporado, entre otros, el carácter excepcional de la justicia militar.

Aprovecho esta presentación para agradecer en nombre del IIDH a las autoras y autores que han hecho llegar al IIDH sus contribuciones académicas para esta edición. Con cada revista, el IIDH renueva su compromiso de fomentar la discusión de temas de relevancia para la comunidad internacional de derechos humanos y de continuar explorando y valorando formas novedosas para atender los desafíos en el actual contexto regional e internacional.

José Thompson J.
Director Ejecutivo, IIDH

Bases para la construcción de un modelo anticorrupción partidista en el ámbito del derecho electoral mexicano

*Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar**

Introducción

En la democracia actual, pese a diversas reformas electorales que atienden a nuevas figuras de participación ciudadana, los partidos políticos representan una pieza fundamental en el terreno de la competencia política y de vinculación con la ciudadanía. Sus funciones y fines, consagrados en legislación constitucional y electoral, delimitan y definen claramente su quehacer político-jurídico dentro de la sociedad a la que representan. Distintas acciones integran dicho quehacer partidista, mismas que no están exentas de caer en excesos, arbitrariedades, omisiones y ocultamientos de información, lo que provoca daños a su imagen y representación.

Las prácticas contrarias a la ley – lamentable pero, a su vez, inevitable tema –, invaden en gran medida el mundo de los partidos políticos, donde existen ya arraigados usos contrarios a sus fines y naturaleza, pese a que tanto el derecho electoral como sus instituciones conforman un derecho

* Abogado, académico, profesor y candidato doctor por a la Universidad de Guanajuato, México.

de relativa reciente creación, que sufre transformaciones constantes por su propio dinamismo. Estas prácticas no sólo ensucian a sus componentes y elementos sino que, además, afectan directamente su sentido histórico, su actualidad, experiencias, usos y prácticas normativas electorales.

A los ojos del operador jurídico, es innegable la necesidad de fortalecer mediante un esquema o modelo óptimo, las funciones que los partidos políticos realizan tanto en proceso electoral como en tiempo ordinario. Ello se puede hacer mediante una adecuada regulación que exponga y contemple medidas que contribuyan a combatir los actos de corrupción en los que se les involucra, tanto de forma interna como en complicidad con otros actores políticos. Este paso es necesario para regresar la confianza de la ciudadanía hacia su figura y hacia la propia democracia, contemplando leyes electorales y reglamentos fiscalizadores de vigilancia más sólidos y capaces de evitar y, en su caso, sancionar los actos de corrupción.

1. Funciones y realidad de los partidos políticos en la actualidad

La democracia actual requiere del funcionamiento óptimo de los partidos políticos. El propio Kelsen manifestó que “sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos”¹, en el entendido de que no hay legitimidad democrática sin procesos electorales y por tanto, sin competidores, es decir, sin partidos políticos. Ahora bien, es importante establecer que existen múltiples

1 Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. Editorial Fontamara, México, 2012, pág. 80.

conceptos en la configuración de los partidos políticos, mismos que pretenden establecer las bases de la organización, representación y participación dentro de los mismos. Ante ello, las interpretaciones de las y los autores especialistas en el tema atienden a establecer su conformación con elementos de índole sociológico, psicológico, político y jurídico.

Con independencia de las nociones que existan al respecto – toda vez que el objetivo no es profundizar en ellas en el presente trabajo –, cabe apuntar brevemente alguna interpretación sobre los partidos políticos, como la de Ostrogorski, quien señala que los partidos políticos son grupos de ciudadanos organizados para lograr un fin político². Esta conceptualización comparte elementos con la establecida por Weber, quien señala que los partidos son formas de socialización que tienen como fin proporcionar a sus dirigentes y a sus integrantes, la realización de determinados ideales, fines y objetivos³.

En ese sentido, los partidos políticos son un medio indispensable para el desarrollo de la competencia electoral, la obtención del poder y el ejercicio del gobierno, por lo que sus acciones resultan de la mayor importancia para la democracia de representación. Partiendo de ahí, se pueden establecer algunas de sus principales funciones, tal como señala Leonardo Valdés⁴, al considerar las siguientes:

2 Ostrogorski, Moisei, *La democracia y los partidos políticos*. Editorial Trotta, España, 2008, pág. 142.

3 Esparza, Bernardino, *Derecho de partidos políticos*. Porrúa, México, 2006, pág. 142.

4 Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 2007, pág.49.

- a. Estancias mediadoras de comunicación entre sociedad y gobierno.
- b. Lucha democrática por el poder.
- c. Obtención legítima de cargos de representación y de gobierno.
- d. Ejercicio democrático y efectivo de facultades legislativas.

Por su parte, Gunther y Diamond realizan un análisis de los partidos centrado en tres criterios: el organizacional, el de funciones y el de bases sociales. Con ello se logra comprender, en primer lugar, el tamaño de la organización formal y la amplitud de funciones que realiza; luego, si de acuerdo con sus objetivos se constituye como tolerante y pluralista; finalmente, si se caracteriza por adoptar y pugnar por compromisos pragmáticos e ideológicos, lo que implica el sustento del desempeño y observancia de valores como parte fundamental para determinar su correcta medición y análisis⁵. Partiendo de lo anterior, estos autores consideran que las funciones que han cumplido los partidos políticos a lo largo de la historia son la postulación de candidatos, la movilización electoral, la estructuración de temas de debate público, la representación social, la formación y el sostenimiento de gobiernos e integración social.

Ahora bien, una vez mencionados tanto elementos como atribuciones que deben desempeñar los partidos políticos para su adecuado funcionamiento, cabe señalar que la realidad muestra resultados distintos al deber ser de los mismos. En la actualidad se reconoce un debilitamiento en el cumplimiento de sus funciones, lo que refleja una crisis tanto de militancia como ideológica. A partir de ello

5 Gunther, Richard, y Larry Diamond, *Types and functions of parties*. Hopkins University Press, Baltimore, 1999, pág. 319.

se incrementa la desconfianza y descrédito por parte de la ciudadanía hacia tales figuras de representación, por lo que un sistema de partidos que no sea capaz de cumplir de manera adecuada con sus encomiendas, dejará de ser un medio efectivo de representación ciudadana.

Latinobarómetro⁶ – conocido estudio de opinión que aplica anualmente encuestas en países de América Latina, representando a más de 400 millones de habitantes – ha levantado diversas encuestas relacionadas con el tema objeto de investigación, donde en su mayoría se refleja la poca confianza que representan los partidos políticos en la actualidad a juicio y percepción de las y los ciudadanos, como se muestra a continuación:

Cuadro 1.
Confianza en los partidos políticos

BASE=17969 Ponderación		Identificador de país	
		Suma	México
Confianza en los partidos políticos	Mucha confianza	3,1 %	3,1 %
	Algo de confianza	19,8 %	19,8 %
	Poca confianza	40,8 %	40,8 %
	Ninguna confianza	36,3 %	36,3 %
	Suma	17969 (100%)	17969 (100%)

Fuente: Latinobarómetro, años 1995 a 1998, 2000 a 2010.

6 Latinobarómetro, disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>>, a 27 de mayo de 2015.

Cuadro 2.
Los partidos políticos son necesarios

BASE=1230 Ponderación		Identificador de país	
		Suma	México
Los partidos políticos son necesarios	Muy de acuerdo	7,3 %	7,3 %
	De acuerdo	45,2 %	45,2 %
	En desacuerdo	42,5 %	42,5 %
	Muy en desacuerdo	5,0 %	5,0 %
	Suma	1230 (100%)	1230 (100%)

Fuente: Latinobarómetro, años 1995 a 1998, 2000 a 2010.

Considerando lo anterior, vale citar a Orozco y Woldenberg, que acertadamente precisan la conducta de los partidos políticos en tiempo electoral, donde, poniendo en el juego democrático todas sus artes, pretenden ganar la voluntad de la ciudadanía empleando medios éticamente inadmisibles para alcanzar objetivos legítimos y, a la inversa, usando instrumentos legales para lograr fines que pueden ser ilegítimos, recurriendo continuamente a prácticas de deslealtad cívica y corrupción⁷. Por ello, la responsabilidad de los partidos políticos se incrementa como responsables directos de una democracia⁸.

7 Woldenberg, José, y Salazar Pedro, *Principios y valores de la democracia. México, Instituto Federal Electoral, 2009, pág. 32.*

8 Cabe precisar que la noción **juego democrático** atiende a un sistema de acciones e interacciones típicas donde aparecen sujetos

En ese sentido, Valadés menciona algunas deformaciones en las conductas de los partidos políticos que afectan directamente el desarrollo del sistema electoral, entre ellas: manipulación del electorado; formación y consolidación de élites dominantes que tienden al reparto de candidaturas y cargos en el poder; conformación de burocracias partidistas que constituyen *modus operandi* a manera de parásitos afectando al partido político; negociación entre dirigentes para la repartición del poder dejando de lado la voluntad popular; modificación de principios doctrinarios según el talante del partido; ocultamiento de financiamiento de partidos. Todo esto trae como consecuencia un alto grado de corrupción y el surgimiento de conflictos en la vida política del Estado, así como la alteración del funcionamiento normal de las instituciones⁹.

Es evidente, entonces, que los partidos políticos como instituciones del derecho electoral deben realizar un exhaustivo análisis de sus funciones, a fin de erradicar el despliegue de acciones perjudiciales y contrarias a su esencia y fines. Con ello lograrán devolver la confianza ciudadana hacia su propia estructura, en la esencia misma de su creación y funcionalidad efectiva.

con acciones diferenciadas, los cuales deben atender a ciertas reglas técnicas e instrumentales, como principios éticos con superioridad axiológica en todo Estado democrático.

9 Valadés, Diego, "Partidos políticos", en: García Ramírez, Sergio, *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*. IIJ/UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1997. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1374/25.pdf>>, a 8 de junio de 2015.

2. Integración de un modelo partidista anticorrupción

Los partidos políticos en México tienen su marco normativo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; son considerados entidades de interés público, cuya finalidad es promover la participación de la sociedad en la vida democrática, contribuyendo a la integración de representación nacional y haciendo posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público. Por ello, tienen derecho a participar en las elecciones de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

La legislación que regula la vida partidista de forma específica – tanto en sus actividades cotidianas como dentro del proceso electoral y atendiendo la reciente reforma político electoral – se compone por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y las distintas leyes electorales de las entidades federativas; ellas establecen los procedimientos normativos en la materia. Sin embargo, pese a que los partidos políticos cuentan con tales disposiciones que los regularizan, ya sea durante un proceso electoral o en sus labores cotidianas, la inaplicabilidad e inobservancia de las mismas, producto de la falta de compromiso social, ignorancia, indiferencia o simplemente desconocimiento por parte de sus integrantes, trastoca duramente la concepción que de ellos tiene la sociedad, provocando percepciones destructivas y un alto grado de corrupción, y afectando la naturaleza y funcionalidad del sistema democrático.

El presente análisis tiene como objeto establecer medidas adecuadas para el combate contra la corrupción en los partidos políticos, partiendo de elementos normativos,

lineamientos y directrices derivados de documentos tales como: a) Opinión sobre la Legislación Electoral en México, de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia); b) Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia); c) Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

El primero – Opinión sobre la Legislación Electoral en México – atiende a un estudio realizado a solicitud del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) – hoy Instituto Nacional Electoral (INE) –, que comprende diversas observaciones sobre temas como libertad de expresión, cuotas de género, minorías y grupos vulnerables. Destacan las recomendaciones sobre fiscalización de recursos de partidos políticos, así como la compra y coacción de votos y sanciones contra posibles actos de corrupción.

El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral desarrolla elementos y principios que garantizan los derechos fundamentales, la estabilidad del derecho electoral y las garantías procesales esenciales para las elecciones, por lo que constituye un texto de gran trascendencia destinado a promover la armonización de las normas relativas al ejercicio democrático y su evaluación.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que los Estados parte de la misma, conscientes de la gravedad que representa la corrupción para la estabilidad y seguridad de la sociedad así como de las instituciones que forman parte de ella, han generado dicho documento a fin de promover medidas de prevención y combate eficaz contra la corrupción. Su fin es facilitar y promover el apoyo de la cooperación internacional y la

asistencia para la prevención y lucha contra dicho mal, al igual que la promoción de la rendición de cuentas sobre asuntos y gestiones públicas.

A partir del resultado del análisis teórico-normativo de estos tres documentos se propone la construcción de un modelo sustentable que defina un trayecto a seguir en cuanto a prevención, regulación y vigilancia en materia de anticorrupción por parte de los partidos políticos. Su fin es lograr el establecimiento de acuerdos funcionales que permitan la preservación del espacio público como un ámbito de competencia electoral libre, confiable y transparente, como se plantea a continuación:

Marco normativo partidista anticorrupción

a) Justificación

En el marco del desarrollo de las funciones de los partidos políticos emerge la necesidad de la integración de un modelo con elementos que permitan fortalecer medidas preventivas y regenerativas sobre actos de corrupción, de tal manera que constituya una pieza fundamental para fortalecer su propia estructura interna así como su identificación social, permitiendo el logro de un mayor desarrollo institucional en el que los partidos políticos se ajusten a las prácticas cotidianas de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, y donde sus propios fines y funciones se encuentren al servicio y beneficio de la colectividad.

En particular, cobra importancia el sentido en que estas instituciones deben concebir los cambios y transformaciones que permitan obtener beneficios y consecuencias positivas en un ambiente social,

desde la armonización de los contenidos en materia de combate a la corrupción. Esto supone la reorganización interna y apertura y acercamiento a la ciudadanía, a partir de la generación procedimientos de participación tanto electivos como de toma de decisiones, que tengan efectos vinculatorios propios de la reglamentación establecida.

b) Objetivos

Promoción de la mejora de los procedimientos y reglas internas en la organización partidista, con base en la cultura de la legalidad y el combate a la corrupción.

- Fortalecimiento de una auténtica práctica anticorrupción que permita el adecuado cumplimiento de funciones y acciones encomendadas a partidos políticos mediante mandato expreso en la legislación electoral respectiva.
- Generación de un esquema de formación y dirección de los partidos políticos con base en una perspectiva de renuncia a todo acto de corrupción, mediante la necesidad de evitar su consumación y promover su combate y erradicación, así como el respeto y observancia de la normatividad reguladora específica.

c) Elementos de regulación del modelo anticorrupción

c) 1. Manejo de recursos públicos

Como es sabido, gran parte de las actividades de los partidos políticos se conciben y realizan con financiamiento público, lo que tiene su fundamento en los artículos 50 al 52 de la Ley General de Partidos Políticos, así como el artículo 41, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos. Atendiendo a ello, los órganos electorales cuentan con un órgano especializado de fiscalización encargado de la supervisión del manejo de recursos de los partidos políticos mediante la presentación periódica de informes, tanto en proceso electoral como en tiempo ordinario. Así, en el presente elemento de regulación se debe considerar lo siguiente:

- Reforzar las medidas efectivas de la legislación que brinden mayor seguridad al órgano responsable de la revisión de gastos de los partidos políticos, a fin de garantizar una mayor protección contra presiones políticas y mantener un compromiso firme de imparcialidad en sus resoluciones.
- Mayor efectividad en la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y, por tanto, credibilidad en los reportes de gastos y rendición de cuentas. Con ello se protegen los derechos de las y los electores en cuanto a recibir información pertinente y oportuna.
- Reforzar las medidas que contribuyan a evitar el desvío de recursos públicos para la promoción de los partidos políticos, candidaturas y campañas, así como la participación de funcionariado público en acciones de promoción o difusión, teniendo con ello un mejor control de los recursos humanos y materiales, así como de los programas sociales. En otras palabras, fortalecer la prohibición total del uso de recursos del Estado.

c) 2. Cumplimiento de fines y funciones sociales

Para el análisis del marco normativo regulador en materia electoral es importante considerar lo

señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, fracción I, primero y segundo párrafo, donde se establece una breve conceptualización de los partidos políticos, así como los fines hacia los cuales deben orientar sus actividades. Ahí se observa de forma clara el valor que representan los partidos para la participación ciudadana en la vida democrática, su contribución a la integración de la representación nacional y el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, acciones indispensables para el buen funcionamiento del Estado democrático. Atendiendo a ello, en el presente elemento de regulación se debe considerar lo siguiente:

- Recursos públicos de financiamiento que sean destinados de verdad a lograr los fines de participación ciudadana y representación política, lo que implica que el destino de los mismos sea manejado e incluido tanto en proceso electoral como en períodos ordinarios, considerando campañas electorales y cobertura de medios que permitan la cercanía y vinculación ciudadana.
- Vigilancia, verificación y supervisión efectiva por parte de la autoridad electoral en cuanto a la realización de actividades específicas destinadas a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales, mediante financiamiento público otorgado, a fin de que tales recursos sean únicamente en beneficio tanto de la población como para la mejoría y formación interna del partido político, evitando con ello cualquier tipo de desfalco, fraude o acto de corrupción que implique utilizar ese financiamiento en acciones contrarias a los fines establecidos.

- Para el efectivo cumplimiento de sus fines sociales, debe considerarse indispensable la igualdad de oportunidades partidistas, garantizando que no existan privilegios de unos sobre otros, tanto en militancia como en candidaturas, así como la existencia de neutralidad garantizada en todo momento por parte de las autoridades electorales.

c) 3. Apoyo a la normatividad electoral

Resulta muy importante generar estabilidad en las leyes electorales, lo que brinda mayor credibilidad y consolidación democrática. Esto garantiza que las partes involucradas consideren al derecho electoral como un instrumento de coordinación cuyo fin es garantizar el ejercicio de la voluntad popular, y no por el contrario, como un instrumento de manipulación a favor de quienes ejercen el poder público. Atendiendo a ello, en el presente elemento de regulación se debe considerar lo siguiente:

- Brindar mayor estabilidad a la legislación electoral dentro de las leyes electorales y reglamentos de fiscalización, lo que implica fortalecer el sistema electoral nacional y por ende, el sistema de partidos políticos. Con ello se obtiene un incremento en el margen de seguridad y confianza en los actos partidistas, evitando manipulaciones, simulaciones e incluso, evasión de responsabilidades y obligaciones.
- Contribuir a la mejora, revisión y actualización constante del sistema electoral y de los partidos políticos, aportando con ello propuestas de reformas a la legislación electoral previamente a la celebración de elecciones. Esto supone tomar

medidas oportunas que permitan realizar las mejoras conducentes a tiempo.

- Establecer una directriz general que permita regular la materia de corrupción partidista, considerando que no existe uniformidad de reglamentos internos sobre temas específicos que rigen a los partidos políticos, ya que la autonomía partidista permite que temas que son importantes para algunos, no lo sean para otros.

c) 4. Vigilancia y monitoreo ciudadano

La importancia de la vigilancia y monitoreo de las acciones de los partidos políticos es un requisito elemental dentro de cualquier Estado democrático, toda vez que por medio de estas acciones se pueden evaluar de manera crítica y objetiva las tareas, fines y metas alcanzadas, corregir deficiencias y dar seguimiento a acciones fructíferas en beneficio de la sociedad. Tales acciones son realizadas mediante la figura de autoridades de fiscalización pertenecientes a órganos electorales con personalidad reconocida para ello. Sin embargo, los resultados demuestran la necesidad de la inclusión directa de la ciudadanía, pues en diversas ocasiones la falta de credibilidad y transparencia de las resoluciones rebasa a la propia autoridad electoral. Atendiendo a ello, en el presente elemento de regulación se debe considerar lo siguiente:

- La formación e integración de un comité de vigilancia ciudadana que funcione de manera permanente, lo que implica su trabajo tanto durante procesos electorales como en otros momentos. Estos comités deben tener una estructura propia y estar integrados por ciudadanas y ciudadanos

reconocidos por su trabajo y calidad social, pertenecientes a diversos sectores académicos o de investigación.

- Establecimiento de una mayor coordinación con las diversas áreas de la administración pública de los tres niveles de gobierno, a fin de lograr un trabajo conjunto en materia de vigilancia y prevención de corrupción partidista para evitar acciones tales como el desvío de fondos públicos o los pactos contrarios a la ley.
- Emisión de recomendaciones y observaciones ciudadanas vinculatorias con la autoridad electoral como medida para coadyuvar directamente a la vigilancia y cumplimiento de las labores y funciones partidistas. Esto propiciará una democracia auténticamente social e integradora, donde la voz ciudadana sobre la materia sea escuchada y considerada.

c) 5. Efectividad de sanciones

Las buenas prácticas para el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales suponen el desarrollo de reglas internas que completen y fortalezcan la legislación nacional relativa a la transparencia y rendición de cuentas, permitan el monitoreo del estatus financiero de los representantes electos antes, durante y después de ocupar el cargo, y garanticen la transparencia y la buena gestión en las actividades del partido. Todo esto con la finalidad de mantener la confianza de las y los ciudadanos y reforzar medidas preventivas y represivas con el fin de combatir la corrupción, aplicando sanciones adecuadas dentro de los partidos políticos. Atendiendo a ello, en el presente

elemento de regulación se debe considerar lo siguiente:

- Valorar las causales de nulidad establecidas en la legislación electoral a fin de considerar la corrupción partidista plenamente comprobada y acreditada como un supuesto de nulidad de elección de manera tácita e implícita, con independencia de considerarse como causal abstracta, a fin de que los partidos políticos cuiden internamente sus acciones para evitar caer en cualquier tipo de prácticas de esta naturaleza.
- Establecimiento de sanciones efectivas respecto de acciones vinculadas a delitos tipificados, atendiendo a lo señalado en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, por ejemplo: realización de operaciones no registradas en libros o mal consignadas, registro de gastos inexistentes, utilización de documentos falsos, y destrucción deliberada de documentos de contabilidad antes del plazo previsto en la ley.

Comentario final

La corrupción en los partidos políticos es un tema de central importancia que es necesario atender oportunamente. No hacerlo, además de entorpecer las funciones propias de los partidos, afecta la credibilidad de la ciudadana en ellos. Esto desvirtúa todo el sistema electoral en su conjunto, toda vez que la celebración de elecciones mediante el respeto del ejercicio de la voluntad popular manifestada mediante el voto y consagrada por el propio derecho electoral, no es poca cosa. De ahí que la necesidad de empezar por

reconocer el problema es un importante avance hacia la toma de medidas.

La propuesta que se hace en el presente trabajo representa un modelo anticorrupción aplicable a los partidos políticos, que contempla elementos esenciales y puede ser adoptado para fines procedimentales en el marco de la Ley General recientemente promulgada. Esto permitiría reforzar a la Ley en sus contenidos, a fin de que se constituya en un elemento integral para la conformación de partidos políticos, así como en una guía adecuada para el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

De este modo, las acciones y decisiones que tomen los protagonistas políticos serán mejor monitoreadas, evitando la violación de órdenes jurídicos, la vulneración de derechos político-electorales o, en su caso, la aplicación efectiva de una determinada sanción, en el supuesto de la configuración de una falta o delito electoral.

El problema no es un asunto de menor importancia. Si está ausente una adecuada revisión en materia de combate a la corrupción de los partidos políticos se afecta el funcionamiento de elementos fundamentales de la democracia en México, lo que altera la concepción de nociones elementales, como justicia electoral, cultura política y procedimientos de participación ciudadana. Esto obstruye y obnubila el verdadero sentido del derecho electoral y, en consecuencia, causa grandes afectaciones a la vida democrática de todo el sistema. Ante ello, su atención oportuna no solamente contribuye a la propia mejora, sino a evitar un mayor hundimiento en la enfermedad del desprestigio.