

LA TRANSPARENCIA ELECTORAL

AUTOR: Sandor Ezequiel Hernández Lara, Licenciado en Derecho, con certificado de Maestría, Secretario Técnico del Consejo General del Instituto Electoral de Aguascalientes, sandorhl@hotmail.com

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Antecedentes y evolución de la transparencia en México.
- III. Concepción de la transparencia y rendición de cuentas.
- IV. Las instituciones electorales y partidos políticos en la transparencia.
- V. Conclusiones

OBJETIVOS:

- Revisar la evolución de la transparencia, en función al derecho constitucional de acceso a la información.
- Revisar los esquemas y obligaciones en materia de transparencia para las instituciones electorales, como para los partidos políticos.

I. Introducción

Previo a entrar al análisis de la transparencia y rendición de cuentas en la materia electoral, como primera parte de este trabajo, abordaremos los inicios y antecedentes en México y la evolución del derecho a la información, así como de los mecanismos para hacerlos efectivos.

En el capítulo siguiente, se abordará la naturaleza y concepción tanto de la rendición de cuentas, como de la transparencia, exponiendo reflexiones y criterios que giran en sentido contrario a los mismos.

Con la evolución del derecho a la información, observaremos la perfección de los mecanismos que hacen más efectivo y eficaz el citado derecho, es decir la dualidad, la transparencia ordenada para las entidades públicas y por otro los procedimientos de acceso a la misma.

De manera formal y de facto, distinguiremos el cambio en la connotación de la transparencia, de ser este un simple ejercicio de petición de los particulares sobre la actuación en la función pública, a un verdadero ejercicio de rendición de cuentas ya no solo ante un peticionario en concreto, sino ante cualquier persona; estos procesos con el uso de los medios masivos de comunicación y la facilidad que proporcionan las redes sociales de poner información en el “aire” han generado un mayor cuidado en el desempeño y ejercicio de la función, por ende, de los procesos de transparencia.

Los partidos políticos y las instituciones electorales, no son ajenas a la rendición de cuentas, la información de ambas entidades, se vuelve trascendental no solo en los procesos electorales, sino también en el ejercicio de los derechos político-electorales. Para la ciudadanía en general, la información que obtienen y analizan, se convierte en un arma de castigo o refrendo a los partidos político; es claro que para los ciudadanos cuando un partido político gana una elección, independientemente de ejercer el poder sin el membrete del partido que lo postuló, generalmente para el gobernado, la etiqueta política que lo propuso, no se olvida; ante aciertos y desaciertos políticos es muy difícil quitarse el origen e ideología política por la cual se llegó al poder.

Independientemente si dichos procesos de análisis y proceso de la información tienen como finalidad acortar distancias en los procesos electorales entre los partidos políticos, la transparencia más que un concepto, hoy en día es un reflejo de la buena o mala labor de servidores públicos e instituciones. El ejercicio de la transparencia evoluciona

constantemente, la reforma política-electoral 2014, no es la excepción, con la evolución hoy la interpretación deberá llevarse a cabo en atención AL PRINCIPIO DE MAXIMA PUBLICIDAD, se convierte este, en un eje rector de la rendición de cuentas, aun no podemos determinar a ciencia cierta la progresión que se desprenderá de esta reforma, sin embargo lo importante esta ya fincado en los procesos legislativos, lo que resta ahora, es hacer efectivo el derecho a la información y propiciar la rendición de cuentas.

II. Antecedentes y evolución de la transparencia en México

En esta parte del trabajo, más que una relatoría de cada una de las reformas en materia de transparencia y del derecho a la información, nos avocaremos a identificar los principales momentos en la evolución, con los cuales se ha ido consolidando la rendición de cuentas hasta formar parte de los instrumentos esenciales de la democracia mexicana, y mostrar el ascenso del empoderamiento del ciudadano frente a las instituciones públicas y partidos políticos.

A . En México tomando como referencia la Constitución Política de 1917, durante 60 años no se tenía conceptualizado como tal el derecho, menos regulado el acceso a la información.

Durante ese lapso de tiempo, lo más cercano a dicha prerrogativa, era lo previsto en el artículo 8 de la Constitución política del 1917 referente al derecho de petición, interpretando que en el vasto universo de peticiones, alguna encuadrara en la solicitud de información.

El precepto en cita a su letra establece:

“Art. 8º.- Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la republica.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

Sin embargo esto como instrumento para ejercer el derecho a la información, no resultaba nada alentador, porque ni siquiera se contemplaba algún procedimiento para hacerlo efectivo, más porque ni siquiera se tenía definición acerca del “breve término”. El mismo tuvo que interpretarse mediante criterios y tesis de jurisprudencia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados, citamos la Tesis aislada del amparo en revisión 1244/93 del cuarto tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito que nos ilustra sobre el punto:

“PETICIÓN. DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TÉRMINO.

La expresión “breve término”, a que se refiere el artículo 8º. Constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel que individualizado al caso concreto, sea necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses.”

Se resalta, que la obligación de la autoridad es en todo caso emitir un acuerdo respecto de la petición, pero nunca se indica ni ordena que la respuesta debiera ser positiva; visto en su conjunto, cualquier trazo efectivo para tener garantizado el derecho a la información resultaba casi nulo.

B . Los primeros esbozos en cuanto al derecho a la información se dieron con las reformas políticas de 1977, con el Presidente José López Portillo, derivadas en gran medida, por la “*tranquilidad a la sociedad después del fin de sexenio echeverrista*”, así lo expresa: Los Sentimientos de la Nación Museo Legislativo. (Honorable Cámara de Diputados, 2005)

En ese mismo año se reformó, entre otros preceptos, el artículo 6º Constitucional y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), aplicable para la

materia electoral en ese entonces; algunas de las modificaciones establecidas, fue el acceso permanente a la radio y televisión como prerrogativa de los partidos políticos. En cuanto al artículo 6° se adicionó al texto el derecho a la información, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

Este primer paso en el acceso a la información en México, surge por la oferta de reforma política realizada por el Presidente López Portillo al ganar las elecciones, en la reforma se buscó que la transparencia iniciara desde el ámbito político, según se interpreta en las anotaciones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en Los Sentimientos de la Nación, Museo Legislativo:

*“Dos propósitos se tenían que cumplir con la reforma: revitalizar el sistema de partidos y ofrecer una opción de acción política legítima tanto a los que habían rechazado como a los que habían optado por la violencia. La reforma era tanto más urgente porque la apertura política de Echeverría se había visto recortada en su alcance al promover una reforma electoral limitada”,
(Honorable Cámara de Diputados, 2005)*

Con las reformas señaladas, la transparencia dio un primer paso, aunque nada parecido al proceso actual que conocemos de solicitud de información, era aquel un esquema basado en la declaración y reconocimiento del derecho a la información, pero sin reglamentación, ni actividad legislativa que lo hiciera operativo; el derecho en todo caso se surtía mediante el esquema de proporcionar información mediante la difusión en la radio y la televisión de manera permanente y no solo en los procesos electorales de las ideas, plataformas, principios y programas de los partidos políticos, lo anterior se llevó a cabo

junto con la reforma política de ese mismo año a la LFOPPE que reconoció además a los partidos políticos como entidades de interés público.

C . El siguiente gran paso en la transparencia de México, se dio 25 años después, con las reformas del 2002 en el mandato de Vicente Fox, con él, se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el ordenamiento en cita devino de un proceso de transición presidencial de un partido político a otro, haciendo mención del concepto transparencia el gabinete entrante desde el mismo proceso de transición.

Las bases de la transparencia se asentaron en los primeros dos artículos de la ley en cita, fuente, (Honorable Cámara de Diputados, 2010)

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Artículo 2. Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.”

El artículo 3 fracción IX, en concordancia con el artículo 1º referido, señaló al Instituto Federal Electoral, como órgano constitucional autónomo y obligado por la ley; el artículo 11, determinó a los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, como sujetos con la obligación de transparencia respecto de sus auditorías y verificaciones ordenadas por la Comisión de Fiscalización del propio IFE, siempre y cuando haya finalizado el proceso de fiscalización respectivo. Sin embargo tanto los partidos políticos, como las agrupaciones políticas nacionales, a la luz de la ley, resultaban ser obligados indirectos, es decir cualquier ciudadano que solicitara la información, lo tendría que hacer a través del Instituto Federal Electoral, y no directamente ante ellos (Honorable Cámara de Diputados, 2010).

Podríamos decir que a partir de esta fecha, junto con la emisión del Reglamento Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental en 2003, la cultura de la transparencia y rendición de cuentas comienza su andar, finca sus primeras bases, propicia un cambio en la concepción de la posesión de información pública en ciudadanos y autoridades, con la permisión de que terceros la puedan conocer y analizar.

D. Con la reforma política a la Constitución del 2007, se ordenó cambios en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los códigos electorales de las entidades federativas, entre otras regulaciones, para la materia de transparencia, se dieron nuevos ordenamientos a los partidos políticos, se consideraron públicos: sus documentos básicos, las facultades de su órganos, reglamentos, acuerdos, directorios en todos los niveles, su tabulador de remuneraciones, sus plataformas electorales y programas de gobierno, sus convenios de frente, coalición o fusión, sus convocatorias, montos de financiamiento, informes de ingresos y egresos, entre otros documentos; con esta reforma no propiamente en las leyes de transparencia, pero si en las disposiciones electorales, se refuerza mas la concepción de que la transparencia resultaba ser indispensable para el ejercicio de los demás derechos político-electorales.

E. La transparencia sigue su curso a través de la práctica, los Estados emiten sus propias leyes y cada vez más se va perfeccionando el ejercicio y defensa del derecho de acceso a la información, parte de su evolución es la connotación que se da del mismo con el enfoque de derecho humano y atendiendo al principio Pro-persona; la reforma al artículo 1º Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, da un giro con el reconocimiento de derechos en la reforma; se cambia el concepto de “garantías individuales” a “derechos humanos y sus garantías”, aunque lo pertinente hubiera sido que se les hubiera dado otra denominación, así lo señala Miguel Carbonell: *“lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de “derechos fundamentales”*; (Carbonell, 2012). Sin embargo esta evolución permite hacer cada vez más efectivos los derechos humanos.

Para los efectos de la transparencia en la materia electoral, que es la nos ocupa, dicha reforma constitucional, representa un sostén y refuerzo para todo lo que se venía realizando, la propia transparencia se adopta como componente fundamental del ejercicio de la democracia, al respecto Salvador Olimpo Nava Gomar, señala lo siguiente: *“La relación entre transparencia, elecciones y legitimidad democrática es una cuestión fundamental en el Estado constitucional, la confianza en las instituciones y en los procedimientos electorales son elementos necesarios para la legitimidad de un resultado y del propio régimen democrático. De ahí que la Carta Democrática Interamericana, adoptada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2001, identifique a la transparencia de las actividades gubernamentales entre los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia (artículo 4º).”*, (Nava, 2013, 351).

Con la reforma constitucional al artículo 1º, la preponderancia de los derechos humanos se analiza con una interpretación conforme, es decir tomando en cuenta los tratados internacionales, en una manera progresiva hacia los derechos fundamentales, esto no es ajeno al derecho de acceso a la información y la transparencia, lo fortalece como elemento fundamental de la democracia.

F. La reforma política-electoral del 2014, es una reforma amplia y hasta cierto punto compleja que crea nuevas instituciones y leyes aplicables a los procesos democráticos; se crea el Instituto Nacional Electoral (INE) y desaparece el IFE, asume las facultades de este ultimo y se le asigna nuevas atribuciones enfocadas en el carácter de autoridad nacional en la materia electoral; cambia la concepción de autoridad federal a autoridad nacional, se le asignan poderes para intervenir y supervisar las elecciones locales facultad de los institutos electorales locales, ahora denominados Organismos Públicos Locales (OPLES). Entre algunos de los cuerpos normativos de nueva creación donde converge la transparencia y la rendición de cuentas, esta la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos.

La reforma política también modifica el artículo 6º constitucional, que junto con las nuevas legislaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, genera un nuevo esquema

de obligaciones tanto para las instituciones electorales como para los partidos políticos. A los partidos políticos por primera vez se les hace obligados directos ante cualquier peticionario y nace el concepto de máxima publicidad, como principio rector en la interpretación del derecho a la información.

III. Concepción de la transparencia y rendición de cuentas.

“Una de las herramientas más antiguas y quizás más eficaces para garantizar la transparencia y el acceso a la información ha sido la confesión”, nos refiere Andreas Schedler (Schedler, 2004, 65). Es esta, una frase genial, para ir desmarañando y entendiendo conceptos que suelen usarse como sinónimos a la luz del derecho fundamental de acceso a la información.

Atendiendo a la frase de Schedler, previo a la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2002, y tomando como realidad que la “confesión” o rendición de cuentas difícilmente aparecería de manera espontanea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue fincando las bases del citado derecho, con la Tesis P. XLV/2000, de rubro *“GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6º TAMBIÉN CONSTITUCIONAL.”* (SCJN, 2000)

Como preámbulo, no solo de hacer efectivo el derecho a la información, sino de la necesidad de tener transparencia y rendición de cuentas públicas, nos parece apropiado citar a Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, con su participación, Transparencia y Partidos Políticos, los casos de Pemexgate y Amigos de Fox, en el libro El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad; en el que señalan: *“Históricamente, el secreto, la opacidad en la toma de las decisiones y la falta de transparencia en la acción gubernamental han*

constituido instrumentos centrales para el ejercicio de un poder discrecional y concentrado.” (Córdova, Murayama, 2007, 265)

Ambas características, poder discrecional y concentrado, generalmente producen desconfianza, por tal razón la transparencia y rendición de cuentas, se constituyen en la circunstancia e instrumentos que tienen como objetivo empoderar al ciudadano con la facultad de decisión y de castigo a partidos políticos y pugnar por sanciones al político o servidor público corrupto, cuando así se presente.

Desde nuestro punto de vista, el inicio de la transparencia en México presentaba solo las notas esenciales y características de un actuar gubernamental, enfocado a ser uno más de los principios de rectores de las instituciones públicas y sus servidores.

La rendición de cuentas y la transparencia, son conceptos que se encuentran vinculados, nos exponen los siguientes conceptos e ideas sobre ellos respectivamente Helena Holbauer y Juan Antonio Cepeda, “*rendición de cuentas es una traducción imperfecta del término “accountability”. Aplicado al asunto público, la entendemos como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público.*” (Holbauer, Cepeda, 2004, 37). Transparencia en la información y con ella el abatimiento a la opacidad del ejercicio público, -refieren los autores citados- está dada por una serie de atributos que van más allá del hecho y ejercicio de publicar documentos y datos existentes. (Holbauer, Cepeda, 2004, 37 y 38).

La transparencia a dado forma y complementado la democracia en México a más de una década de su nacimiento, aunque su enfoque de rendición de cuentas fue general y destinado a todas las entidades de interés público, gran parte de su orientación y vocación actual, se refleja y dirige a los procesos democráticos.

La regulación de la transparencia, dio pie a un andar con paso más firme en la inquietud ciudadana de conocer, estudiar, replicar y criticar el actuar gubernamental; no estamos afirmando con esto, que no existiera esa inquietud y necesidad en los tiempos previos a la Ley del 2002, siempre ha existido una necesidad de conocer lo que hacen los órganos de gobierno; sin embargo, en esos años previos, era realmente una cuestión vedada, la realidad era circunscrita solamente a informes de carácter anual o de fin de ejercicio; en esos años, solo se obtenía de manera raquítica lo proyectado en la radio y la televisión, en esos medios de comunicación solo se obtenía lo que partidos políticos quisieran dar a conocer en spots y promocionales y por otro lado lo que los noticieros informaran al público en general, por supuesto con el sesgo y tinte que vertieran. Tanto en una línea como en la otra, la información obtenida en realidad era tan digerida, que difícilmente daban pie a la interpretación y poco menos lugar, a qué, esa rendición de cuentas junto con la transparencia se constituyera en nota esencial de la democracia.

A partir del 2002 a la fecha, los procesos legislativos en la materia, la instrumentación de los procesos de solicitud de información, sus resoluciones y criterios adoptados, han generado una evolución en la concepción de la transparencia, ha pasado de ser una nota distintiva de los entes públicos, a un proceso general que involucra a los órganos de gobierno y sus gobernados; es un proceso que ha tomado camino más en el “ser, que el deber ser”. Con la emisión de la primer ley, las instituciones de carácter público, “debían y estaban obligadas a”, con la evolución y priorización de los derechos humanos, se ha añadido un “ser”, se toma un enfoque en los individuos como centro de la discusión, las personas tienen el reconocimiento de un derecho a la información, enfocado prioritariamente en allegarse esta y formar una opinión con los mayores elementos para la toma de decisiones, sobre todo con la participación en ejercicios democráticos.

La tendencia en cuanto al derecho a la información en atención a la maximización de los derechos humanos, es con el enfoque a interpretar progresivamente ese derecho, conlleva a vigilar de manera irrestricta la rendición de cuentas en peticiones particulares, se entiende, al menos formalmente que la obligación genérica de los entes públicos de transparentar lo que la ley les obliga, ya está cubierta o al menos fiscalizada por los institutos de transparencia federal y locales.

Actualmente el derecho a la información complementa otros derechos de corte político-electoral, nos señala al respecto Salvador Olimpo Nava Gomar: *“Solo así es posible el ejercicio pleno de los derechos político-electorales fundamentales de votar, ser votado, asociación y afiliación, puesto que se requiere, la mayoría de las veces, contar con información respecto a los partidos y sus procesos internos a fin de definir una opción política ya sea para la emisión del sufragio, o para definir una militancia o una candidatura.”* (Nava, 2013, 352).

En gran medida la interpretación en sentido progresivo que se da al derecho a la información, infiere, que sin información, las oportunidades, el dialogo, la confrontación y el debate, se daría de manera deficiente, la opinión sobre la cosa pública se genera con elementos que provean el análisis, el cuestionamiento y la discusión, considero en ese orden es como se califica el actuar de los entes públicos. El derecho a la información, tiene que ver en gran medida con la libertad, la libertad de ejercicio para cuestionar y elevar peticiones de información.

La libertad tiene que ver también con la formación de opinión, Cesar Astudillo, refiere: *“El intercambio de opiniones, la deliberación y discusión en el espacio público solo es posible en un entorno donde las libertades están institucionalizadas, donde la clase política privilegia la apertura de canales de comunicación con la sociedad, los medios de comunicación realizan la función social que les ha sido conferida y los ciudadanos mantienen la exigencia de allegarse información como precondition para interactuar en el espacio público.”* (Astudillo, 2013, 9).

Sin embargo aun con esa amplitud y progresividad con que se deber ir viendo el accionar del derecho a la información, ese ejercicio tiene sus límites; mucho se ha analizado su amplitud, a tal derecho lo acota la información con carácter de personal o confidencial, así como la información considerada reservada por la ley o por la propia autoridad, generalmente en este ultimo tipo de información, se atiende a cuestiones de seguridad de estado o con la posibilidad de poner en riesgo su conducción política; además se identifican aquellas que atenten contra la vida y salud de las personas o de manera genérica pongan en

peligro procesos deliberativos para la toma de una decisión de carácter general. Gran parte de esta última información en ocasiones tiene su reserva de manera temporal y una vez que se surte sus efectos deliberativos o termina el proceso, la misma es liberada para su conocimiento. Mucho se ha escrito al respecto, sin embargo los cánones de información reservada ha mantenido su esquema de secrecía.

Al respecto se han emitido diversos criterios en la materia, aquí se ilustra uno de ellos con la Tesis P/J 45/2007:

*“INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN.**

En términos de las fracciones IV y VI del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tanto los expedientes judiciales que no hayan causado estado, como las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, mientras no sea adoptada la decisión definitiva, constituyen información reservada. No obstante la imposibilidad de acceder a dicha información no puede considerarse como una regla absoluta, porque en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva.”

Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarias: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 45/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

Un ejemplo de esto son los informes, auditorías y procesos de fiscalización a partidos políticos y agrupaciones, la información derivada presentada y derivada de ello, no será pública hasta en tanto no se terminen los procesos respectivos.

El otro extremo de la discusión al derecho de información, como se mencionó, lo acota la información de carácter personal. Se pondera frente al derecho de información, el derecho que tiene cualquier persona para que sus datos de carácter personal y de uso particular, no se otorguen a terceros, en la práctica es muy común que el ejercicio de peticiones de información se enfoque en datos de carácter y naturaleza personal.

Ha sido materia de vastos estudios, el análisis del ámbito privado y el ámbito público; es decir, se estudia, qué se considera de una naturaleza u otra y cuáles son los límites de la privacidad; de manera genérica podríamos decir que lo privado depende en gran medida del entorno social y cultural donde una persona se desenvuelve, que a partir de ahí, determinada información y datos son procesados por él de acuerdo a su interés; y la apertura y difusión de ellos, en gran medida tendrá que ver con su voluntad; lo público sale de ese entorno y se caracteriza por ser accesible a todas las personas.

En un estudio titulado: Lo íntimo, lo privado y lo público, Ernesto Garzón, expone las siguientes ideas que ilustran en gran medida sobre los límites de un ámbito y otro: *“Es obvio que, a medida en que el papel que una persona desempeña en la sociedad adquiere mayores connotaciones públicas, la esfera de su vida privada se va reduciendo hasta llegar a un punto en donde es difícil trazar un límite preciso entre lo privado y lo público.”* (Garzón, 2008, 27)

Dentro de los dilemas de la transparencia se encuentran precisamente esos extremos lo privado y lo público, dentro del estudio señalado en el párrafo anterior, Garzón al referir la

barrera infranqueable de la intimidad, cita a Goethe: *“Todos tenemos en nuestra naturaleza algo que, si públicamente se manifestase, por fuerza habría de provocar desagrado.”* (Garzón, 2008, 27)

El ejercicio de la transparencia, en sus inicios dejó de lado la discusión antes vertida y en la práctica de los procesos y peticiones de información, se basó en lo formalmente contemplado en las leyes de transparencia, posterior a la reforma de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2010, se enfoca en los límites de la integridad de las personas.

Lo anterior se ilustra de la siguiente manera; en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 2002, sí se contemplaban categorías respecto de lo que era un dato personal, se señalaba en el artículo 3 fracción II, que la misma era: la concerniente a una persona física, identificada o identificable entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad. (Honorable Cámara de Diputados, 2002). El artículo en cita se reformó el 5 de julio de 2010, señalando que dato personal, es: cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. (Honorable Cámara de Diputados, 2014). Se establece en el Diario de Debates de la Cámara de Senadores, de fecha 22 de abril de 2010, que la reforma al artículo 3 fracción II, se atendió para armonizar los avances tecnológicos y la dinámica de la sociedad y enfrentar la acción que desde una computadora se ingrese a bases de datos personales; refieren en el Diario, al profesor Stefano Rodotà que señala: *“El cuadro de derechos fundamentales hoy es más rico y complejo porque ha sido integrado con la formalización de la protección de datos personales como derecho autónomo y fundamental, directamente conectado con la dignidad y la libertad de la persona”* (Senado de la República, 2010). La lectura vertida es por la amplitud de datos personales que genera la dignidad y libertad humana, razón por lo cual se eliminan las categorías contenidas en la Ley de 2002. No obstante el cambio formal a la legislación sobre el

punto, en la práctica administrativa de los entes obligados, se les orienta a través de las categorías al inicio señaladas. De manera ilustrativa, en la sección de preguntas frecuentes sobre qué se considera un dato personal, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), da respuesta en el sentido referido de las categorías cerradas de datos personales. (IFAI, 2014)

Visto lo anterior, la negativa se analiza desde diversos aspectos, uno de ellos es similar al adoptado en la información reservada, es decir, salvaguardar su seguridad, en este caso la personal o su familia; la posible filtración de datos que pongan en riesgo la vida, seguridad y patrimonio se privilegian ante el derecho fundamental de información.

La negativa también se funda en ocasiones con el ejercicio del derecho de expresión. La posesión de información da la posibilidad de replicarla a otras personas, por eso se cuida que la libertad de expresión no tenga más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, en estos casos, también se debe de dar un análisis y ponderación de derechos fundamentales, que nos permite concluir que de ninguna manera la libertad de expresión es un derecho absoluto y en gran medida está supeditado a los derechos de privacidad de terceros, se alude la Tesis: P/J 24 2007:

*“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.**

Los derechos fundamentales previstos en los preceptos constitucionales citados garantizan que: a) La manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o perturbe el orden público; b) El derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; c) No se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; d) Ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores

o impresores, ni coarten la libertad de imprenta; e) Los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ese sentido, estos derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa.”

Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. Partidos Políticos Acción Nacional y Convergencia. 7 de diciembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 24/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Nota: Por ejecutoria de fecha 7 de enero de 2010, el Tribunal Pleno declaró improcedente la contradicción de tesis 53/2008-PL en que participó el presente criterio.

El derecho a la información, el acceso a la misma y la transparencia en la materia electoral constantemente evoluciona, la reforma Político-Electoral 2014, generó nuevas obligaciones y esquemas, con ellos nuevos planteamientos y expectativas, enseguida abordaremos lo relativo a instituciones electorales y partidos políticos.

IV. Las instituciones electorales y partidos políticos en la transparencia.

Las instituciones electorales y los partidos políticos no son ajenos a la transparencia y rendición de cuentas, para el acceso a la información, hay dos vertientes, por un lado la

información derivada de la difusión que por ley están obligados a dar a conocer unos y otros; y la que se obtiene mediante los procedimientos de acceso a la información, es decir, a solicitud de parte interesada.

Vimos en los antecedentes, que la rendición de cuentas para uno y otro no es nueva, desde el año de 1977, se estableció, si bien no la obligación conceptualizada como tal, si como un derecho de las personas de tener y estar informado, la transparencia en la vida política del país se vuelve importante para consolidar democráticamente al país.

Tanto los institutos electorales, como el tribunal electoral y partidos políticos, deben ser promotores en favor de los ciudadanos de la consolidación de la democracia, mediante el respeto irrestricto de libertades y los derechos de expresión e información, para la tutela efectiva de los derechos político-electorales.

La transparencia en el ámbito político de instituciones electorales y partidos, según la evolución que hemos visto, se fue ganando poco a poco en gran medida para obtener credibilidad en los procesos electorales; con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental emitida en el 2002, se fincaron las bases para que las personas en general tuvieran acceso a la información en posesión de los entes públicos, ya sea por la vía de la transparencia o el camino del acceso a la información.

A los órganos constitucionales autónomos, se les consideró sujetos obligados de la transparencia, y a partir de esa fecha debían poner a disposición del público, entre otras, la siguiente información: estructura orgánica, facultades, directorio de servidores hasta determinado nivel, remuneración mensual por puesto, domicilio, metas y objetivos, servicios que ofrecen, trámites, información del presupuesto asignado e información de su ejecución, resultados de auditorías, montos a programas de subsidio, concesiones y autorizaciones otorgadas, contrataciones de obra pública, marco normativo, informes, mecanismos de participación ciudadana, información relevante y estadística, etc. La legislación en comento puntualizó sobre la información que se considera reservada, sus reglas y lo relativo a la información confidencial.

Los partidos políticos no fueron obligados directos en la ley de ese año; sin embargo se señaló, que tanto para ellos como para agrupaciones políticas, los informes que presenten, auditorías y verificaciones ordenadas por la comisión de fiscalización, debían ser públicas al terminar los procedimientos de fiscalización respectivos y para que un ciudadano accediera a esa información la debería solicitar al IFE.

Generalmente para los partidos políticos, esto ha sido una carga. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sentencias y criterios hizo exigibles las obligaciones, nos dice el propio TEPJF en la presentación del ensayo de Issa Luna Pla, Transparencia Política, Acceso a la Información y Consolidación Democrática. El papel del TEPJF; sobre las molestias de los partidos políticos *“en especial frente a la resistencia de los partidos políticos a ser fiscalizados por el ciudadano común”* (Luna, 2012, 8)

Y si, es esta una frase lapidaria, aplicable a los procesos de rendición de cuentas, de manera general hay reticencia a entregar información a particulares, en esencia esto los hace sentirse fiscalizados por la ciudadanía; sin embargo el proceso va mas allá, el criterio está asentado, en diversas ocasiones ha sostenido el TEPJF y diversos estudiosos del tema, que la información es derecho fundamental que complementa el ejercicio de otros derechos político-electorales y fortalece el Estado democrático.

Con la reforma política 2007, y la publicación de reformas al COFIPE el 14 de enero de 2008, se generaron nuevas obligaciones para partidos políticos, además de lo que ya les obligaba, se estableció en sentido similar a los demás sujetos obligados, que deben hacer públicos entre otros, los documentos señalados en el capítulo de antecedentes de este trabajo; desde nuestra perspectiva era necesario generar credibilidad en los partidos políticos e instituciones electorales y a la vez confianza en la ciudadanía, la reforma venía precedida de un proceso electoral presidencial, en el cual se trato de hacer mella en las instituciones electorales por los resultados de las elecciones del proceso electoral 2006.

Para los institutos electorales, la reforma política 2007, no llevó a cabo cambios significativos, en todo caso los cambios se derivaban de resoluciones y criterios jurisdiccionales.

El 2014 genera un nuevo escenario en la rendición de cuentas, se crean nuevas bases para el ejercicio de la participación democrática, de manera sucinta y breve mencionamos los grandes cambios que atañen a la transparencia; nace el Instituto Nacional Electoral (INE), que tiene un carácter nacional de autoridad en la materia electoral, facultades que no tenía el extinto IFE, se crean nuevos cuerpos normativos como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), la Ley General de Partidos Políticos y se reforma el artículo 6º constitucional.

Se establece en el artículo 6º que en la interpretación del derecho de acceso a la información, deberá prevalecer el Principio de máxima publicidad, esto conlleva a un mayor refuerzo en el Estado de Derecho. La reforma le da facultades al INE, para dar certeza y confianza a la ciudadanía, se generan formalmente los procedimientos para democratización interna de los partidos políticos, punto que resultaba débil, pues las instituciones electorales se encargaban de los procesos de votación de los cargos públicos, pero muy pocas veces de quienes serían sus dirigentes.

Se crean las bases necesarias, para una fiscalización uniforme en todo el país y en cualquier tipo de elección, para que en ejercicio del derecho de información se logre una mejor opinión; además existen las condiciones y mecanismos suficientes para que los partidos políticos transparenten las obligaciones que les son impuestas. En una de las obligaciones hacer la pausa necesaria; es respecto de la publicidad a sus padrones de militantes y simpatizantes, la obligación formal está dada; sin embargo desde nuestra perspectiva, este será uno de los muchos casos donde se tenga que dar una ponderación de derechos, debido a la confrontación del derecho a la información con el derecho a la protección de datos personales.

En el capítulo anterior, señalábamos la naturaleza de los datos personales y la connotación de ellos en la ley y la práctica; “la ideología y opiniones políticas” como categoría de dato personal, fue señalada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental del 2002, en el año 2010 se reformó dicho precepto eliminando las categorías; no porque no existan, sino para que se interpreten de manera extensiva y progresiva, además, en la práctica el IFAI le encuentra ese sentido de interpretación y lo hace extensivo a “la afiliación política” lo cual ya quedó señalado en el capítulo anterior; es cierto que esta afirmación llevada a cabo por el IFAI no tiene el peso normativo, sin embargo si es uno de los casos donde se confronta la práctica con la teoría y posiblemente tarde o temprano deberá tener una interpretación jurisdiccional. Sobre el tema en particular un servidor abundó con la columna “El ciudadano transparente” en La Silla Rota, hago hincapié en la siguiente cita del texto: “...y sólo con el cumplimiento a la ley respecto de la publicación de listas de militantes, solo a partir de ese momento es como podría un ciudadano sentirse agraviado y realizar un airado reclamo para que los tribunales resuelvan lo conducente, y si en el caso la obligación del partido político de transparentar es preferencial al derecho ciudadano de mantener en privado sus datos personales...” (Hernández, 2014)

Con la reforma, deberán generarse nuevos escenarios, hoy los partidos políticos ya son obligados directos, sin la intervención de las autoridades electorales y se les ordena tener su propio órgano encargado de cumplir con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Las obligaciones son mayores, al igual que las expectativas, consideramos que en función del principio de máxima publicidad, las facultades arropadas al INE y la división de competencias con los Organismo Públicos Locales Electorales OPLE’s, el fortalecimiento de los derechos político-electorales tendrá una escala ascendente, un primer ejemplo resultó ser la publicidad en las etapas en la selección y conformación de los OPLE’s de semanas atrás.

V. Conclusiones

Los criterios y antecedentes vertidos, nos dice que la transparencia, no es conocer por conocer, ese conocimiento tiene una finalidad superior, es la construcción de un esquema de democracia a partir no solamente de lo que ofrezcan y aperturen las instituciones a los ciudadanos, sino también a partir de la provocación que la ciudadanía genere en las instituciones con una participación informada.

Es visible que el proceso de rendición de cuentas y la transparencia, es un proceso no terminado, se configura día a día y no se detiene con el tope normativo creado por los órganos legislativos, se transforma con la práctica de las autoridades administrativas y definición de criterios de las resoluciones judiciales.

Hace falta para la materia de la transparencia y rendición de cuentas una mayor especialización, aquí me quedo con una reflexión de Mauricio Merino que lleva a cabo en la introducción del libro: Transparencia: libros, autores e ideas: *“Comienzo por observar que la transparencia es uno de esos temas que cada vez se usan mas, pero todavía no se definen del todo. Contra lo que pudiera pensarse, no se ha generado todavía un corpus teórico capaz de evitar que se convierta en uno más de los tópicos que solemos utilizar sin tener una idea clara de lo que queremos decir. Cuando digo tópico, me refiero a esos conceptos que se emplean para ganar credibilidad y aplauso, como decía Aristóteles, o para ganar un debate, como Schopenhauer, pero que en realidad ocultan más que revelar la verdad de las cosas. El riesgo de una divulgación extendida y constante de esas ideas sin sustancia específica, es que sean las circunstancias las que resuelvan el contenido: en cada caso concreto, en cada situación y en cada lugar, cada quien puede darle una definición y un alcance distintos.”* (Merino, 2004, 7). Me quedo con la ultima parte, si bien los tribunales han generado criterios generales, en asuntos semejantes se suele dar por los sujetos obligados, interpretaciones y definiciones diversas, quizás vaya siendo el momento de que exista un soporte complementario en la formación educativa profesional de las universidades, no solo para el cumplimiento y metodología de los procesos, sino para la

precisión y ponderación del derecho fundamental en complemento con los demás derechos político-electorales.

Lo siguiente es un cuestionamiento ¿Qué podemos solicitar a las entidades de interés público? Realmente la respuesta es todo. Se de antemano y se ha afirmado a lo largo de este trabajo, que el derecho a la información tiene límites y no es un derecho absoluto; sin embargo cuando señalamos que todo se puede solicitar, es porque en nuestro criterio, el ejercicio de ese derecho es un proceso irreversible, llamado no solo para obtener información y almacenarla, sino a hacer uso de ella e involucrarse de manera consciente y preparada en los procesos de toma de decisiones públicas, es este en realidad un asunto que no solo atañe a la persona en el ejercicio de su derecho, es una asunto de interés público, llamado al interés de todo el estado.

Referencias:

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Los Sentimientos de la Nación Museo Legislativo [Pagina web], consultado: octubre 03 2014, http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Biblioteca, Original: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [Pagina web], consultado: 04 de octubre 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf

Miguel Carbonell, La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades, [Pagina web], consultado: 6 de octubre 2014, <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>

Salvador Olimpo Nava Gomar, Revista Mexicana de Derecho Electoral, Num. 3 enero-junio 2013, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, La Transparencia en las elecciones y la comunicación judicial.

Suprema Corte de Justicia de la nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P/J 45/2007, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre 2007, [Pagina web], consultado: 6 de octubre 2014, https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/PublicacionesTransparencia/Tesis_aislas_y_jurisprudenciales_2014.pdf

Andreas Schedler, Transparencia: libros, autores e ideas, IFAI-CIDE, 2004, Ideas para desordenar las ideas.

Lorenzo Córdova Vianello, Ciro Murayama Rendón, El poder de la Transparencia: Nueve derrotas a la opacidad, Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox, 2da edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional

Autónoma de México, 2007, [Pagina web], consultado 6 de octubre 2014, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2456/11.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis P. XLV/2000, [Pagina web], consultado: 6 de octubre 2014, <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/191981.pdf>

Helena Holbauer y Juan Antonio Cepeda, Transparencia: libros, autores e ideas, IFAI-CIDE, 2004, Transparencia y Rendición de Cuentas

Salvador Olimpo Nava Gomar, Revista Mexicana de Derecho Electoral, Num.3 enero-junio 2013, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, La Transparencia en las elecciones y la comunicación judicial.

Cesar Astudillo, Revista Mexicana de Derecho Electoral, Num.3 enero-junio 2013, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral.

Ernesto Garzón Valdés, Cuadernos de Transparencia IFAI, quinta edición, noviembre 2008, Lo íntimo, lo privado y lo público.

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Biblioteca, Original: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [Pagina web], consultado: 04 de octubre de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Biblioteca, Original: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [Pagina web], consultado: 04 de octubre de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf

Senado de la Republica, Gaceta del Senado, Dictámenes de primera lectura, [Pagina web], consultado: 04 de octubre de 2014, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=24826>

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Como ejercer tus datos personales, preguntas frecuentes, [Pagina web], consultado 04 de octubre, <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/Como-ejercer-tu-derecho-a-proteccion-de-datos.aspx?a=m5>

Suprema Corte de Justicia de la nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P/J 24/2007, abril 2007, [Pagina web], consultado: 6 de octubre 2014, https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/PublicacionesTransparencia/Tesis_aislas_y_jurisprudenciales_2014.pdf

Sandor Ezequiel Hernández Lara, La Silla Rota, El ciudadano Transparente, 2014, [Pagina web], consultado: 06 de octubre 2014, <http://bit.ly/1IirENx>

Mauricio Merino, IFAI-CIDE, Transparencia: libros, autores e ideas, Introducción, 2004, 11.

Issa Luna, Temas Selectos de Derecho Electoral, Transparencia Política, Acceso a la Información y Consolidación Democrática. El papel del TEPJF, [pagina web], consultado: 06 octubre 2014, http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/28_transparencia.pdf

BIBLIOGRAFÍA:

Astudillo, Cesar, *Revista Mexicana de Derecho Electoral, La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, México, DF.

Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro, *El poder de la Transparencia: Nueve derrotas a la opacidad, Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox*, 2da edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Elizondo, Macarita, *Justicia Electoral, TEPJF, ¿Es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales basado en la transparencia y el derecho a la información?*, 2008.

Garzón, Ernesto, *Cuadernos de Transparencia IFAI, Lo íntimo, lo privado y lo público*, quinta edición, noviembre 2008.

Holbauer, Helena y Cepeda, Juan, *Transparencia: libros, autores e ideas, Transparencia y Rendición de Cuentas*, IFAI-CIDE, 2004.

Luna, Issa, *Temas Selectos de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Transparencia Política, Acceso a la Información y Consolidación Democrática. El papel del TEPJF*, 2012.

Merino, Mauricio, *Transparencia: libros, autores e ideas, introducción*, IFAI-CIDE, 2004

Nava, Salvador, *Revista Mexicana de Derecho Electoral, La transparencia en las elecciones y la comunicación judicial*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, México, DF.

Schedler, Andreas, *Transparencia: libros, autores e ideas, Ideas para desordenar las ideas*, IFAI-CIDE, 2004.