

Transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos y candidatos independientes en el sistema político electoral mexicano

RICARDO RAYA ARANDA¹

RESUMEN.

La transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en elementos esenciales de los sistemas democráticos contemporáneos, pues suponen una forma en que los gobernados pueden controlar el ejercicio del poder público, ya que, como políticas públicas, su objetivo consiste en reducir las incertidumbres en su ejercicio, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, a través del escrutinio público de la actuación y decisiones de los actores político electorales.

En ese sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público que hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público y reconoce el derecho de registrar candidatos a cargos de elección popular a los ciudadanos de manera independiente.

La reforma constitucional en materia de transparencia dispone que toda la información en posesión de los partidos políticos, así como de cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos, es pública; motivo por el cual los sujetos de derecho electoral que reciben financiamiento público se encuentran obligados a transparentar y rendir cuentas sobre sus actividades.

En tal virtud, la presente ponencia tiene por objeto describir los retos de partidos políticos y candidatos independientes en materia de transparencia y rendición de cuentas dentro del sistema electoral mexicano, en la inteligencia de que deben interiorizar la necesidad de emprender las acciones conducentes a efecto de modificar el paradigma hasta hoy vigente; máxime, considerando el destacado papel de los candidatos independientes en las elecciones de 2015.

PALABRAS CLAVE.

Candidato independiente.- ciudadano que obtuvo el registro por parte de la autoridad electoral, para contender por un cargo de elección popular.

Documento.- cualquier tipo de registro que evidencie el ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados, sus servidores públicos e integrantes, sin importar su fuente, fecha de elaboración o medio en el que se encuentre.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Subdirector en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, r_raya1987@gmail.com.

Información pública.- toda aquella contenida en cualquier clase de documento, con independencia del tipo de soporte en el que se encuentre, que generen, obtengan, adquieran, conserven, posean o detenten los sujetos obligados.

Partido político.- entidades de interés público que tienen entre sus fines hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Rendición de cuentas.- obligación a cargo del Estado, así como de los servidores públicos, de justificar o explicar su actuación ante los particulares, así como asumir las consecuencias de sus actos.

Sujetos obligados (en materia de transparencia).- cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Transparencia.- política pública constituida por el conjunto de acciones, decisiones y directrices dirigidas a los órganos del Estado y sus funcionarios con el objeto de someter al escrutinio público, información clara, precisa, accesible y abundante sobre los diversos ámbitos del quehacer gubernamental.

INTRODUCCIÓN.

Siguiendo la idea de Norberto Bobbio, quien expresa que “... se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder ‘público’ en ‘público’...” (Bobbio, 1993:65), actualmente, se puede considerar que el concepto contemporáneo de democracia se ha ido redefiniendo para adaptarse a la realidad social que se encuentra en constante transformación, hasta el grado de abarcar una diversidad de elementos que no se agotan en la definición tradicional de “gobierno del pueblo” con sus correspondientes implicaciones políticas y electorales.

De igual forma, según José Carbonell y Rodrigo Gutiérrez, hoy en día la democracia presupone también elementos abstractos, tales como el establecimiento de un estado de derecho y el reconocimiento de derechos fundamentales (tales como la libertad de expresión), la rendición de cuentas y la transparencia, entre otros; mismos que inciden en las instituciones y políticas públicas del Estado, para garantizar la existencia de un régimen en el que la sociedad pueda acceder al pleno ejercicio de sus derechos fundamentales (Carbonell y Gutiérrez, 2002:131-137)

En tal virtud, el paradigma contemporáneo de la democracia constitucional implica una construcción ideológica muy amplia que involucra un reconocimiento pleno y el correlativo respeto a los derechos fundamentales, junto con diversos instrumentos jurídicos que garanticen su efectividad. Por lo tanto, dos elementos que resultan indispensables para poder hablar de una verdadera democracia constitucional son la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder político, por parte de los órganos constituidos del Estado, y

a partir de los cuales surge la idea del reconocimiento del acceso a la información como derecho fundamental.

RENDICIÓN DE CUENTAS.

La mayor parte de las discusiones sobre el tema no ofrecen definiciones explícitas del término, en cambio, se desarrollan con base en un entendimiento implícito y supuestamente compartido del concepto.

En palabras de Eduardo Guerrero “el gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos” (Guerrero, 2008:12). Por su parte, José Antonio Crespo sostiene que la rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias pues supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder, lo cual en cierta medida permite evitar, prevenir y, en su caso, castigar el ejercicio indebido del poder político (Crespo, 2001:7).

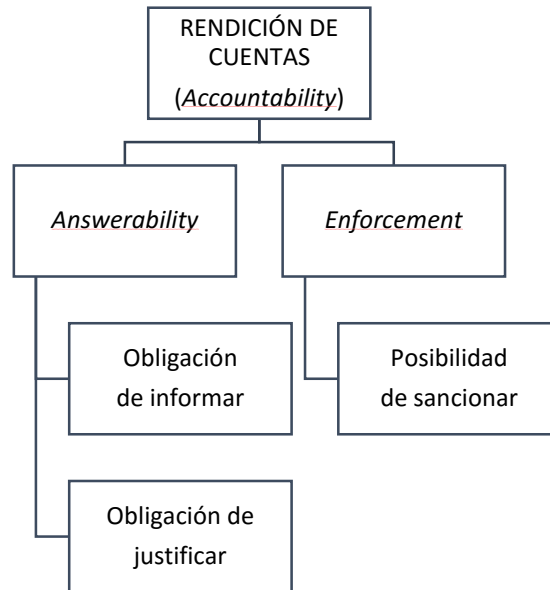
Efectivamente, la idea que subyace en la construcción ideológica de la rendición de cuentas es el control del poder político, pues su objetivo fundamentalmente consiste en reducir las incertidumbres en su ejercicio, limitar sus arbitrariedades, así como prevenir y remediar sus abusos, a través del conocimiento de información sobre la actuación y las decisiones tomadas por los gobernantes, y sobre la justificación y razones que tuvieron para actuar de determinada manera.

En ese orden de ideas, la idea de rendición de cuentas implica tres dimensiones básicas: la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones, el deber de justificarlas en público, y la capacidad de sancionar el incumplimiento de los deberes públicos de los políticos y funcionarios (Schedler, 2004:12).

De tal suerte, la rendición de cuentas no sólo involucra el derecho a recibir o allegarse de información y la justificación de los actos de gobierno, sino que también conlleva elementos de coacción; motivo por el cual quienes exigen cuentas tienen, en algunos casos, la posibilidad de sancionar conductas indebidas de los servidores públicos, los cuales deben asumir las consecuencias de sus actos.

Sin embargo, lejos de indicar una técnica puntual para moderar el poder político, la rendición de cuentas (*Accountability*) abarca de manera genérica tres formas diferentes para prevenir y corregir abusos, obligándolo a abrirse al escrutinio público, así como explicar y justificar su actuación (*Answerability*), y sujetándolo a la amenaza de eventuales sanciones (*Enforcement*). Los tres aspectos en su conjunto convierten a la rendición de cuentas en una agrupación conceptual amplia que hospeda una diversidad de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de controlar el ejercicio del poder.

FIGURA 1
DIMENSIONES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: elaboración propia.

En principio, la rendición de cuentas implica la posibilidad de averiguar hechos y razones sobre la actuación de quienes ejercen el poder público, por lo que involucra el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de proporcionarla; pero también implica el derecho a pedir y recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder. La faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no sólo informen qué es lo que han hecho y por qué, sino que también la necesidad de que asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas.

No obstante, la existencia de las tres dimensiones referidas por Andreas Schedler (informativa, argumentativa y punitiva), debe quedar claro que éstas no constituyen elementos que necesariamente deban estar presentes para poder hablar de rendición de cuentas, ya que bien pueden encontrarse con distinto grado de intensidad, o incluso faltar alguno de dichos atributos, sin que ello signifique la deficiencia de un sistema de rendición de cuentas, pues en todo caso, sólo podrían calificarse como estrechas o limitadas.

TRANSPARENCIA.

Ahora bien, la transparencia significa el deber de los gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas (Villanueva, 2005:63-64). Por su parte, Alfonso Hernández Valdez estima que la transparencia “es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones” (Hernández, 2005).

En esa tesitura, puede concebirse a la transparencia como una política pública constituida por el conjunto de acciones, decisiones y directrices dirigidas a los órganos del Estado y sus funcionarios con el objeto de someter al escrutinio público, información clara, precisa,

accesible y abundante sobre los diversos ámbitos del quehacer gubernamental, fomentando con ello la capacidad de comprensión, vigilancia y participación de la colectividad en los asuntos públicos.

Así las cosas, se tiene que la palabra “transparencia”, cuyo significado literal se refiere a los cuerpos a través de los cuales pueden verse los objetos claramente (<http://lema.rae.es/drae/?val=transparencia>, 2015), pretende expresar una relación política mediante la cual los ciudadanos ejercen una forma de control del poder público, a través de la publicidad de la información gubernamental.

En esa tesitura, la idea de transparencia ha evolucionado partiendo de la noción pasiva en la que significa dejar que la información esté disponible públicamente, hasta llegar al concepto de *active disclosure* o apertura activa (Oliver, 2004:4-5), de acuerdo con el cual los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen.

Con base en lo anterior, se pueden distinguir dos dimensiones en el concepto de “transparencia” que ha sido planteado hasta este punto:

- Transparencia reactiva o pasiva: implica la obligación de los órganos del Estado y sus funcionarios para proporcionar cualquier tipo de información del quehacer público que se les requiera.
- Transparencia proactiva: se refiere a la obligación de las instancias gubernamentales de dar a conocer la información que generan sobre sus actividades públicas, sin necesidad de que les sea requerida, es decir, poner a disposición información gubernamental de manera activa y permanente, con la finalidad de fomentar la rendición de cuentas a los ciudadanos y promover la participación activa de la sociedad.

Inclusive, actualmente se puede hablar de una tercera dimensión denominada transparencia focalizada, la cual consiste en generar información gubernamental por áreas o rubros específicos que sea útil para enriquecer el debate público, y favorecer las tomas de decisión que deben realizar los individuos, tanto en su condición de ciudadanos como en su calidad de particulares. En otras palabras, se trata de poner a disposición de la colectividad información específica sobre temas concretos de interés general, sin necesidad de que medie requerimiento o solicitud alguna, por lo que en realidad se trata de una modalidad o variante de la referida transparencia proactiva.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL MEXICANO.

La naturaleza jurídica como entidades de interés público conferida a los partidos políticos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue resultado de la reforma constitucional de 1977, que estableció la jerarquía constitucional de los mismos.

En ese sentido, los argumentos expresados en la exposición de motivos para justificar la definición de los partidos políticos como entidades de interés público consistieron básicamente en que les fueron otorgados prerrogativas de acceso a medios de comunicación, financiamiento para apoyar sus actividades cotidianas, sus campañas electorales y la capacidad de intervenir en las elecciones estatales y municipales (Paoli, 2011:293-301).

En otras palabras, se otorgó al Estado la obligación de asegurar las condiciones para el desarrollo de sus actividades, así como propiciar y suministrar el mínimo de elementos que los partidos políticos requieran en su acción destinada a recabar el apoyo ciudadano (Silva, 2009), lo que hoy en día se conocen como “prerrogativas de los partidos políticos”.

De tal suerte, en el párrafo segundo, de la base I, del artículo 41 constitucional, se establece que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

De forma similar, se ha pronunciado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia 13/2011 (<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=13/2011>, 2011), en la cual se estableció que la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, los hace copartícipes de la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz, y los obliga a velar por la observancia del principio de publicidad y la transparencia en su vida interna.

Por otra parte, en virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, se reconoció en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; asimismo, en la reforma político electoral del 10 de febrero de 2015, se establecieron las bases para el otorgamiento de prerrogativas a los candidatos independientes, tales como el uso de medios de comunicación y el otorgamiento de financiamiento público.

Ahora bien, el 7 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, mismo que tuvo por objeto fortalecer la base del orden jurídico que reconoce el derecho de acceso a la información, entendido como el derecho fundamental por virtud del cual cualquier persona puede allegarse de información, documentos, expedientes o registros que generan, poseen o detentan los sujetos obligados, con independencia del tipo de soporte en el que se encuentren.

Entre los principios y bases establecidos por dicha reforma constitucional, se encuentra la ampliación del catálogo de sujetos obligados, al señalar en el artículo 6, apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que toda la información en

posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, por regla general es pública.

Asimismo, en la diversa fracción V del artículo constitucional referido, se dispuso que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de medios electrónicos, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos.

De igual forma, el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos modificó la naturaleza jurídica del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, para crear un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, 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, el cual tendrá competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal. Por tal motivo, se dispuso que las resoluciones del organismo garante serían vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

Por lo anterior, resulta incuestionable que los sujetos de derecho electoral, particularmente los partidos políticos y los candidatos independientes se han constituido como sujetos obligados en materia de transparencia y rendición de cuentas, en la medida en que ambos reciben financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

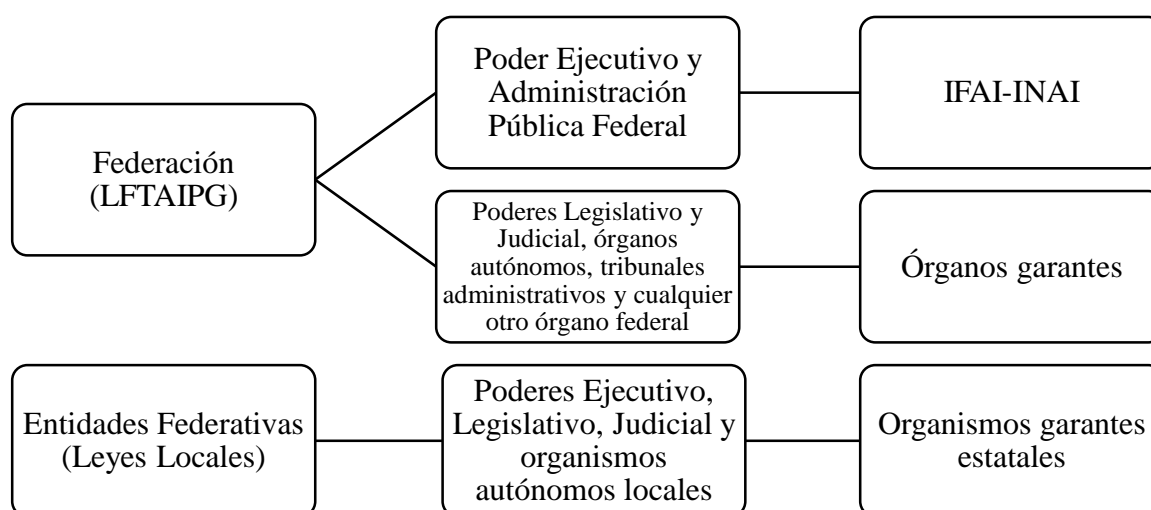
No obstante, de acuerdo con el régimen transitorio del Decreto de reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, el organismo garante ejercería sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por dicho Decreto y la normatividad vigente en ese momento, hasta en tanto el Congreso de la Unión expidiera la ley general en la materia, así como las reformas correspondientes los ordenamientos necesarios, incluyendo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En este punto, conviene precisar la forma en que operaba el sistema de transparencia y acceso a la información, previo a la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, pues por virtud del régimen transitorio establecido, actualmente se encuentra vigente.

De tal forma, debe precisarse que si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)² tiene por objeto garantizar el acceso a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad de carácter federal, lo cierto es que en su artículo 61, establece un régimen especial para el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con el cual dichas instancias deben establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para regular el acceso a la información, de conformidad con lo establecido en el ordenamiento inicialmente referido.

Además, cada una de las Entidades Federativas cuenta, en su caso, con su propia normatividad, en la que se establecen los sujetos obligados, principios y procedimientos en la materia, sin que existe homogeneidad entre las diversas disposiciones legales.

FIGURA 2
MODELO DE TRANSPARENCIA VIGENTE



Fuente: elaboración propia.

Con base en lo anterior, se puede concluir que en la reforma constitucional en materia de transparencia se determinó que correspondería a los legisladores la configuración legal de la competencia, procedimientos y mecanismos a través de los cuales el organismo garante ejercería las facultades conferidas en materia de acceso a la información y protección de datos personales respecto de los nuevos sujetos obligados dentro de su ámbito de competencia, entre los cuales se encuentran los partidos políticos y los candidatos independientes.

En ese orden de ideas, cabe destacar que el 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Partidos Políticos, en cuyo artículo 28, párrafo 1,

² Cuyas últimas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.

se dispuso que el organismo autónomo garante en materia de transparencia establecido en el artículo 6 constitucional “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.

De igual modo, en la sesión ordinaria del 2 de julio de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó, por unanimidad, el acuerdo INE/CG70/2014 (http://norma.ine.mx/documents/27912/276854/2014_Acuerdo_CG70.pdf/1b8cdd35-5ca8-4624-9346-06987d24a0fb) por el que se expidió el Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su parte conducente establece fundamentalmente lo siguiente:

- Tiene por objeto establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales para garantizar a toda persona los derechos fundamentales de acceso a la información pública en posesión de los partidos políticos.
- Se consideran partidos políticos las entidades de interés público sujetas a las obligaciones que establece la Constitución, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos que hayan obtenido su registro como tales ante el Instituto Nacional Electoral, así como aquellas que habiéndole sido cancelado el registro se encuentren sujetos al procedimiento de liquidación que establece la normatividad electoral.
- El Reglamento es de observancia general y obligatoria para todos los órganos y servidores públicos del Instituto, los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

A través de la expedición del ordenamiento legal en comento, el Instituto Nacional Electoral asumió a competencia para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información en posesión de los partidos políticos, hasta la entrada en vigor de la legislación secundaria derivada de la reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, tal y como se establece en el artículo Segundo Transitorio del referido Reglamento.

En ese mismo sentido, se pronunció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 8 de octubre de 2014, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-101/2014 (http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-01-01-2014.pdf, 2014), en el que el confirmó el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, clave INE/CG70/2014, del 2 de julio de 2014.

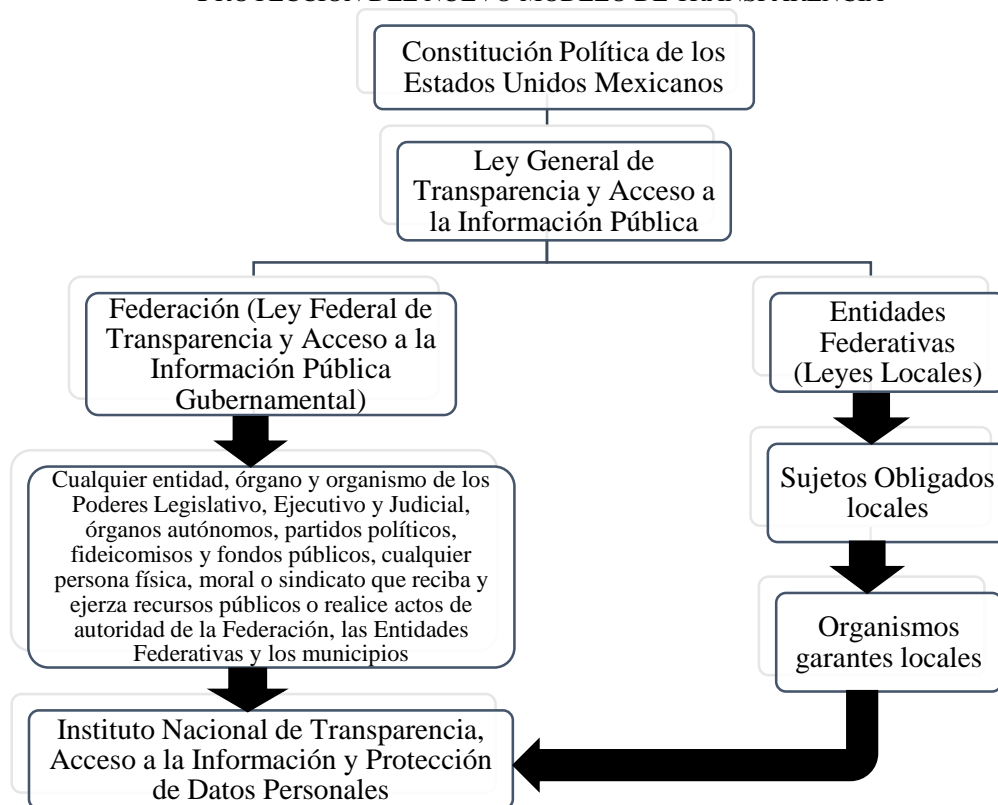
Dicha sentencia expresa que si bien en el Decreto de reforma constitucional en materia de transparencia se establece que el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos conocerá de los asuntos de transparencia ejerciendo sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto en el propio Decreto y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo cierto es que el Instituto Nacional Electoral está en aptitud jurídica de seguir desahogando los asuntos de transparencia y acceso a la información de los partidos políticos, en tanto el Congreso de la

Unión complementa el correspondiente marco normativo; pues en el mismo Decreto se reconoce y prevé expresamente la apertura de un período transitorio en el cual se deberán expedir leyes y modificaciones legales necesarias sobre tópicos de gran relevancia que permitan la aplicación del nuevo modelo en materia de transparencia.

Así las cosas, el 4 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con el objeto de establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

De tal forma, que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituye el primer paso para la implementación del nuevo modelo de transparencia, en el que se pretende contar con un organismo constitucional autónomo denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como homogeneizar el marco normativo en la materia de cada una de las entidades federativas a partir de los principios y bases establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la referida Ley General.

FIGURA 3
PROYECCIÓN DEL NUEVO MODELO DE TRANSPARENCIA



Fuente: elaboración propia.

En consonancia con lo establecido en la reforma constitucional, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que entre los sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información se encuentra cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los partidos políticos y cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos.

Además, a pesar que en el artículo 81, párrafo primero, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se deja al arbitrio de los organismos garantes determinar los casos en que las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, cumplirán con las obligaciones de transparencia y acceso a la información directamente o a través de los sujetos obligados que les asignen dichos recursos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad; en el diverso artículo 76, se establecen las obligaciones de transparencia³ específicas a cargo de los partidos políticos nacionales y locales, las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituidas en asociaciones civiles creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente; entre las cuales destacan las siguientes:

- El padrón de afiliados o militantes, que contendrá, exclusivamente: apellidos, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia.
- Contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios.
- Las minutas de las sesiones.
- Los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculados con los montos aportados.
- El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas.
- El acta de la asamblea constitutiva.
- Los tiempos que les corresponden en canales de radio y televisión.
- Sus documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno y los mecanismos de designación de los órganos de dirección en sus respectivos ámbitos.
- El directorio de sus órganos de dirección nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales; así como el tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de dichos órganos y de los demás funcionarios partidistas, que deberá vincularse con el directorio y estructura orgánica.

³ Las “obligaciones de transparencia” constituyen la información que los sujetos obligados deben tener actualizada y poner a disposición de los particulares a través de los sitios web correspondientes, sin que medie una solicitud para tal efecto.

- El currículum con fotografía reciente de todos los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, con el cargo al que se postula, el distrito electoral y la entidad federativa.
- Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales.
- Informes sobre el gasto del financiamiento público ordinario recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.
- Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los descuentos correspondientes a sanciones.
- El estado de situación financiera y patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores.

No obstante lo anterior, en virtud de lo dispuesto por los artículos transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública diversas disposiciones han quedado sujetas a un periodo para su entrada en vigor, mismas que se encuentran directamente relacionadas, entre otras cuestiones, con el cumplimiento de obligaciones de transparencia, conforme a las disposiciones que establezca el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como la elaboración y publicación de lineamientos para el cumplimiento de atribuciones del Instituto.

En consecuencia, de conformidad con el artículo Quinto Transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en tanto el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal llevan a cabo la armonización de las leyes federal y locales en materia de transparencia y acceso a la información deberá aplicarse, en lo conducente, las disposiciones contenidas en las leyes de la materia vigentes, a efecto de garantizar el derecho de acceso a la información.

Por tal motivo, con la finalidad de brindar certeza, objetividad, legalidad y seguridad jurídica a las personas y a los sujetos obligados respecto del alcance y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el 17 de junio de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; lo anterior, en razón de que todo artículo transitorio tiene una vigencia temporal y un carácter secundario al actuar como auxiliar de los artículos principales, además, de regular los procesos de transición en el sistema jurídico, ya sea al precisar el periodo de entrada en vigor del nuevo texto legal, o bien, para determinar las condiciones en las que la legislación surtirá sus efectos legales.

En los numerales 9.2 y 9.4 de dichas Bases de interpretación, se dispuso que durante el periodo de transición normativa y en tanto se lleva a cabo la armonización de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con las disposiciones previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cumplimiento de obligaciones de los partidos políticos nacionales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos deberá ceñirse a las normas y procedimientos que haya establecido el Instituto Nacional Electoral; mientras que las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad en el ámbito federal cumplirán sus obligaciones de transparencia de conformidad con la normatividad vigente, hasta en tanto el Congreso de la Unión armonice las leyes relativas para la total aplicación de la referida Ley General.

RETOS E IMPLICACIONES.

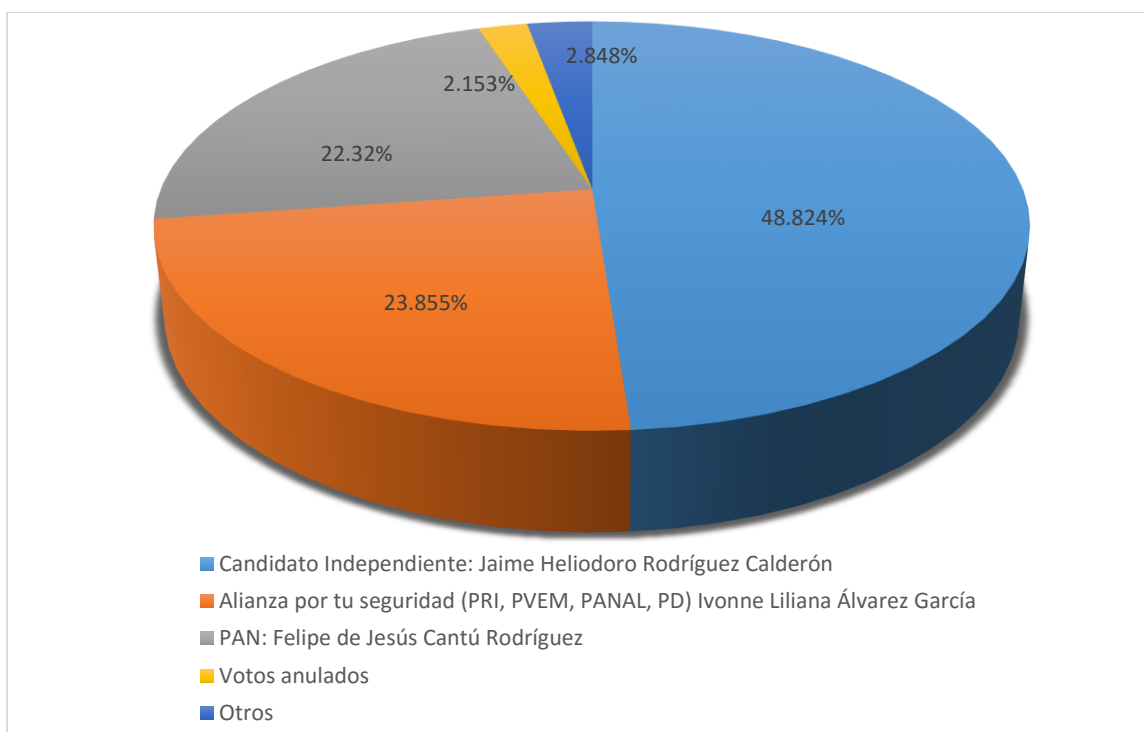
En tal virtud, como se ha expuesto en párrafos precedentes, actualmente no ha tomado plena vigencia el nuevo modelo de transparencia en el que los partidos políticos y los candidatos independientes serán considerados sujetos obligados, con las obligaciones inherentes a dicha condición jurídica; sin embargo, este periodo de transición normativa debe ser considerado como una ventana de oportunidad para que los actores político electorales interioricen y adquieran conciencia de la necesidad de emprender las acciones conducentes a efecto de modificar el paradigma y las estructuras hasta hoy vigentes, en el que cumplen sus obligaciones a través del Instituto Nacional Electoral.

Para tal efecto, no debe perderse de vista que como parte de los instrumentos de la rendición de cuentas, los partidos políticos y los candidatos independientes son objeto de vigilancia y revisión por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral y, en consecuencia, pueden ser sujetos de responsabilidad y sanciones por infracciones a las disposiciones electorales, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, respectivamente.

Empero, dicha circunstancia no eximirá a los sujetos de derecho electoral de dar cumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia, una vez que adquieran plena exigibilidad las disposiciones normativas correspondientes, aún y cuando las leyes electorales federales no prevén expresamente ninguna obligación de esa naturaleza a cargo de los candidatos independientes.

Lo anterior adquiere especial relevancia si se toma en consideración el papel de los candidatos independientes en el proceso electoral 2014-2015, en el que si bien únicamente alcanzaron el 0.56% de la votación total emitida a nivel federal, lo cual equivale a 225 500 votos (INE, 2015); lo cierto es que en el ámbito local Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, “El Bronco”, consiguió el 48.824% de la votación total emitida, lo cual asciende a 1 020 522 votos (CEE, 2015), con lo que obtuvo la constancia de mayoría y validez de la elección para Gobernador del Estado de Nuevo León, participando como candidato independiente.

FIGURA 4
RESULTADOS DEL PROCESO ELECTORAL 2014-2015 PARA
GOBERNADOR DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN



Fuente: Comisión Estatal Electoral Nuevo León, 2015

Así las cosas, se estima pertinente hacer mención de manera enunciativa, más no limitativa, de algunas obligaciones que deberán cumplir tanto partidos políticos como candidatos independientes a nivel federal, conforme al nuevo marco normativo en la materia:

- Cumplimiento de obligaciones de transparencia.- en párrafos precedente se ha hecho referencia a cierta información de interés público que se estima como la mínima indispensable que los sujetos obligados deben mantener actualizada y poner a disposición del público, generalmente a través de medios de comunicación electrónica, sin que medie una solicitud para tal efecto.
- Constituir el Comité de Transparencia y las Unidades de Transparencia.- con el objeto de garantizar el derecho de acceso a la información, los sujetos obligados deben establecer en su estructura orgánica oficinas o unidades administrativas creadas *ex profeso* para la atención de solicitudes de información y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia; asimismo, es necesario designar tanto al personal necesario para tal efecto, como a aquellos integrantes del órgano colegiado denominado “Comité de Transparencia”⁴.

⁴ De acuerdo con el artículo 44 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al Comité de Transparencia le corresponde: Instituir, coordinar y supervisar las acciones y los procedimientos para asegurar la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes en materia de acceso a la información; confirmar, modificar o revocar las determinaciones en materia de ampliación del plazo de respuesta, clasificación de la

- Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable.- esta obligación implica documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, así como constituir, organizar y actualizar un sistema de archivos, que permita localizar eficientemente la información pública de acuerdo a la normatividad en la materia.
- Proporcionar capacitación continua y especializada.- toda vez que se deben crear unidades administrativas especializadas para atender los asuntos relacionados con la transparencia y el acceso a la información, los sujetos obligados están obligados a establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación dirigidos, particularmente, al personal que integre los que forme parte del Comité y la Unidad de Transparencia.
- Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones, criterios y resoluciones que, en materia de transparencia y acceso a la información, emitan los Organismos garantes.- en el caso concreto de los partidos políticos y los candidatos independientes, esto implica que dejarán de estar sujetos a la competencia del Instituto Nacional electoral y deberán someterse a la “jurisdicción” del organismo garante federal en materia de transparencia y acceso a la información, es decir, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

El último punto referido, tiene implicaciones adicionales que vale la pena apuntar, puesto que con el modelo de transparencia vigente, a través del cual los partidos políticos cumplen con sus obligaciones de manera indirecta, el Instituto Nacional Electoral asume responsabilidades por la información de los institutos políticos nacionales por conducto del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información y el Comité de Información.

En ese sentido, los medios de impugnación en contra de las respuestas recaídas a solicitudes de información son resueltas por el Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información, cuyos actos, al tratarse de resoluciones dictadas por la autoridad administrativa electoral, son recurribles ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vía recurso de apelación o juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

No obstante, en el nuevo modelo que entrará en vigor, la última instancia en materia de transparencia y acceso a la información será el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, cuyas resoluciones serán vinculatorias, definitivas e inatacables para todos los sujetos obligados, con lo que se suprime la posibilidad de *judicializar* el ejercicio del derecho de acceso a la información, y se establecen procedimientos expeditos en favor de los solicitantes.

información y declaración de inexistencia; promover la capacitación y actualización de los Servidores Públicos o integrantes adscritos a las Unidades de Transparencia; establecer programas de capacitación y actualización en materia de transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales, para todos los Servidores Públicos o integrantes del sujeto obligado.

Al respecto, se estima conveniente destacar a manera de ejemplo, la experiencia obtenida en el ámbito local, específicamente en el Distrito Federal, en donde los partidos políticos muestran índices de cumplimiento a sus obligaciones de transparencia mayores que el resto de los entes obligados durante el año pasado. De tal forma, el Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal y el Partido verde Ecologista de México en el Distrito Federal obtuvieron el primer lugar en el Índice Global de Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia (portales de Internet) en 2014, el cual se basa en las evaluaciones realizadas trimestralmente por el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF, 2015).

Además, por lo que hace al Índice de Acceso a la Información, que puede entenderse como el porcentaje de solicitudes de información atendidas sin que haya sido interpuesto un medio de impugnación, el Partido Acción Nacional en el Distrito Federal, el Partido del Trabajo en el Distrito Federal y el Partido Verde Ecologista de México en el Distrito Federal obtuvieron un porcentaje del 100%, considerando que la totalidad de los partidos políticos en la entidad federativa recibieron durante 2014 un total de 1,285 solicitudes.

CONCLUSIÓN.

Actualmente, se encuentra en proceso de implementación la reforma constitucional en materia de transparencia, la cual implica una transformación de gran calado de la estructura, los principios y los procedimientos que constituyen el modelo a través del cual opera el ejercicio del derecho de acceso a la información. En ese sentido, el sistema político electoral mexicano no puede permanecer ajeno a este cambio de paradigma, pues si bien aún no ha alcanzado su plena vigencia, ya se han sentado las bases para su efectiva aplicación, que, se insiste, traerá consigo una modificación no sólo en el ámbito jurídico, sino en la actividad cotidiana de los actores del proceso electoral.

En ese orden de ideas, las nuevas obligaciones a cargo de partidos políticos y candidatos independientes, no deben verse únicamente como cargas de trabajo adicionales, sino como la oportunidad de reivindicarse ante la opinión pública a través de mecanismos de rendición de cuentas que fomenten la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, tales como la transparencia y el acceso a la información.

Sobre el particular, no debe perderse de vista que el acceso a la información se distingue de otros derechos por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, ya que adicionalmente a su valor intrínseco como derecho fundamental, tiene importancia instrumental en tanto sirve como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento y actuación de los poderes públicos, por lo que se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para alcanzar los objetivos anteriores, los partidos políticos y los candidatos independientes deberán crear conciencia de la oportunidad que tienen para acercarse al electorado y, al transparentar sus actividades y rendir cuentas de sus actos, recuperar parte de la confianza que se ha ido perdiendo a consecuencia de la opacidad con la que tradicionalmente se maneja

el financiamiento recibido por los actores durante los procesos electorales y al desarrollar sus actividades ordinarias.

Es por ello, que el gran reto de los sujetos de derecho electoral será aprovechar el periodo de transición normativa para proyectar los cambios estructurales y operativos que deberán realizar para dar cumplimiento a sus obligaciones y garantizar el ejercicio de los derechos

No obstante, aún quedan pendientes diversas asignaturas que deberán ser resueltas en la normatividad secundaria, retomando los criterios interpretativos que en la materia han emitido las instancias encargadas de atender los asuntos vinculados con las cuestiones electorales, pues si bien la autoridad especializada en transparencia y acceso a la información es el ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo cierto es que las particularidades técnicas de la materia político electoral son el área de *expertise* del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito federal.

Uno de los aspectos que debería tomarse en consideración es el relativo a los aspirantes, es decir, aquellos ciudadanos que habiendo comunicado al Instituto Nacional Electoral su intención de postularse como candidatos independientes, han recibido la constancia respectiva. Al respecto, se considera que a pesar de que en términos de la normativa electoral, los aspirantes financian sus actividades con recursos privados de origen lícito, existe interés público en conocer información relativa al desarrollo de las actividades tendentes a recabar el apoyo ciudadano, ya que es el aspecto fundamental que determina si cumplirán los requisitos para alcanzar su registro como candidatos independientes.

Por lo expuesto, es claro el avance que se ha conseguido con la promulgación de la reforma constitucional en materia de transparencia y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; empero, es menester poner la atención debida al momento de emitir la normatividad secundaria para establecer adecuadamente los procedimientos y mecanismos necesarios para garantizar la implementación eficaz de la rendición de cuentas en el ámbito político electoral, la instrumentación de las políticas de transparencia, y el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información en posesión de partidos políticos y candidatos independientes.

BIBLIOGRAFÍA.

Bobbio, Norberto (1993). *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Carbonell, José y Gutiérrez, Rodrigo (2002). *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México.

Crespo, José Antonio (2001). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, número 1, Auditoría Superior de la Federación, México.

- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008). *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, México.
- Hernández Valdez, Alfonso (2005). “¿Qué es y para qué sirve la transparencia?”, en *Recta Ratio*, año 1, número 2, México, pp. 11–17.
- Oliver, Richard W. (2004). *What is transparency?*, McGraw Hill, New York.
- Paoli Bolio, Francisco José (2011), “Naturaleza de los Partidos Políticos”, en Ackerman, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/25.pdf> (6/09/2015), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, México.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia número 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.
- Silva Adaya, Juan Carlos (2009). *Nuevas reglas: La ruta institucional de las obligaciones de transparencia*, Seminario Transparencia y Partidos Políticos como sujetos obligados. *Avances y retos*, disponible en: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CDD/CDD-EventosForosAcademicos/EventosForos-2009/Mesa1_Juan_Carlos_Silva_Adaya.pdf, Instituto Federal Electoral, México.
- Villanueva, Ernesto (2005), “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en Merino, Mauricio (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.