



Retos y alcances de la transparencia electoral, eje rector del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Agustín Millán Gómez

Coordinador de Información,

Documentación y Transparencia del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación

Introducción

El proceso de democratización en México sigue avanzando, a pesar de los múltiples obstáculos que debe enfrentar el país. En ese sentido, la transparencia, gracias a su implementación, se volvió paulinamente una de las herramientas más relevantes para la modernización y la construcción del bienestar nacional. El siguiente artículo se propone abordar este tema, desde la perspectiva de la justicia electoral y después de las últimas reformas en la materia, tratando de definir: el contexto, la importancia de la transparencia para la sociedad, el impacto de la reforma sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sus alcances y los aportes de éste mismo en dicha materia.

I. Contexto

“Artículo 4°.- Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres; sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera.” Constitución de Apatzingán, 22 de octubre de 1814 (Arriaga, A. González, M. Remolina, F. 2014).

Desde un principio, el concepto de transparencia se vincula con el de democracia, como régimen político, en el cual los ciudadanos “unidos en sociedad”, son los verdaderos poseedores de la soberanía, libres de establecer el gobierno que más les convenga, de manera colectiva, ya que los principios constitucionales de libertad de expresión y de publicidad máxima¹ de la información, constituyen la base del debate público que se desarrolla en el *ágora*. En efecto, la democracia se sustenta en el debate y entonces en la información accesible, así como en el poder garante de esta libertad: la justicia.

Es indiscutible la relación intrínseca entre información, democracia y justicia, desde el origen de la democracia en Atenas, hasta su establecimiento formal en el siglo XVIII, a través de las constituciones liberales de Suecia, Estados Unidos y Francia, en que se inspiraron los primeros constituyentes mexicanos. Pensemos en el mito de Gíges que narra Platón en el segundo libro de la *República*; este personaje tiene la facultad de ser invisible gracias a un anillo mágico, o sea, tiene acceso a cualquier información y, gracias a ello, se vuelve capaz de hacer todo lo que quiera, en detrimento de los demás.

En este mito, Platón nos cuenta la historia de una sociedad sin transparencia, como la que conocimos en México antes de las reformas de 1977, año en que inició el proceso de democratización, que derivaría en 1996 en la creación del TEPJF, garante del voto de la ciudadanía, así como en la emisión en 2002, de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, además de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información. La lección de este mito es que el Estado de derecho descansa en la justicia, y que lo propio de dicho valor -y por consecuencia de la democracia-, consiste en que los gobernantes y sus acciones estén visibles por toda la ciudadanía, para permitir el debate y el voto, expresión de la voluntad popular, evitando así que en la sociedad rija el individualismo sin moral o ética, y se propicie la construcción del bienestar general.

Dicho lo anterior, la transparencia no puede ser ilimitada; no es un derecho absoluto. Se deben proteger o reservar ciertos datos, sea para el interés del Estado, o bien, para efectos económicos o privados; lo anterior en virtud de que, fuera del ámbito público se debe reconocer la existencia de un espacio privado inalienable, así como de un ámbito de seguridad económica y de defensa nacional, destinados a proteger secretos vitales para uno y otro.

Por lo tanto, el debate actual gira en torno de la cuestión de los límites de la transparencia (ya que hoy en día la mayoría coincide sobre la importancia de la misma); de ello se desprende la trascendencia de que las instituciones públicas establezcan criterios claros que les permitan resolver este punto, en su carácter de actores principales del tema.

Así, en un sistema de democracia directa, la transparencia se vive como una evidencia cuando cada ciudadano tiene acceso directo a la información pública, y ejerce su poder de control, al participar de la toma de decisiones sin intermediarios. Al contrario, en un sistema democrático indirecto, en el cual unos servidores públicos representan a la ciudadanía, la transparencia constituye el motor esencial del régimen, al imponer la difusión de la información pública² y la rendición de cuentas, que permitan la participación informada de la ciudadanía en la vida pública del país, lo que a su vez influye sobre

¹ Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho a la información adquiere un carácter constitucional a partir de 1977.

² Artículo 6 Apartado A, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

el funcionamiento de la sociedad en general, al crear un círculo virtuoso, en el cual instituciones públicas y ciudadanía dialogan de manera proactiva, en beneficio del país. Esto es lo que se propone alcanzar en México, donde la Constitución consagra el mencionado derecho con la siguiente fórmula:

Artículo 6. A. I. 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, es pública (...)

Sin embargo, lo anterior implica varias condiciones por parte de las instituciones: una actuación ética de los servidores públicos, una información honesta, objetiva, completa y comprensible, así como una difusión de datos que tome en cuenta las nuevas tecnologías; y por parte de la ciudadanía: preparación en la cultura cívica, confianza en el Estado de derecho, en las instituciones públicas y sus representantes, así como la permanente vigilancia de su actuación y el reclamo de respeto por los derechos de los ciudadanos.

En ese sentido, solucionar los problemas de pobreza y de acceso a la educación, constituye al mismo tiempo un objetivo de la labor pública y un requisito de su eficacia, ya que a partir de la reforma constitucional de 2011, que establece la supremacía de los derechos humanos, se inició un proceso de reapropiación del poder, o “empoderamiento” por parte de la ciudadanía. Lo anterior es así gracias a la defensa y a la maximización de los derechos fundamentales de los ciudadanos, a través de profundas modificaciones a nuestro sistema de justicia, como es el caso del control difuso de constitucionalidad³ y de convencionalidad⁴, que deriva en una apertura al ámbito internacional que supone el uso de las nuevas tecnologías, las cuales permiten la interacción expedita entre un gran número de personas.

En efecto, más allá de las consideraciones enunciadas, la transparencia nos obliga a reflexionar sobre el intrínseco vínculo que existe entre información, acceso y protección de los datos, y las nuevas tecnologías de la comunicación, gracias a las cuales el ciudadano se vuelve actor directo en la democracia, ya que por medio de los datos abiertos, la sociedad se convierte en “*meta-transparente*”, es decir hace posible la implicación directa del ciudadano en la vida política y en la elaboración de la información pública. Pensemos, por ejemplo, en el partido italiano Cinco Estrellas en Italia, que ha experimentado la participación ciudadana a través de Internet.

Hasta aquí, hemos visto el contexto general del tema de la transparencia, ahora reflexionemos sobre la transparencia en el ámbito electoral.

II. Qué es y por qué es importante la transparencia electoral para la sociedad

“Es de sobra estudiado que el derecho de acceso a la información incide de manera directa en el ejercicio de otros derechos y en la eficacia progresiva de la cosa pública” (Nava, S. 2014, p. 46).

En un régimen democrático, el ser humano no es sólo actor económico, miembro de una familia, comunidad cultural, partidista o religiosa, habitante de un pueblo, de un municipio o de un estado federal; es el conjunto de todos estos diversos

³ Ver el papel relevante de la constitucionalización de este derecho, en “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, Carbonell, M., así como el Acuerdo y la Sentencia N° 1306, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), artículo 19; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 19; Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), artículo 13.

elementos, que constituyen su identidad, a veces opuestos y contradictorios, y que trascienden a la ciudadanía, hecha de deberes y derechos fundamentales en la arena pública.

En este sentido, si aceptamos que el régimen de libertades es el único sistema que permite el pleno desarrollo de la persona, entonces es una obligación fomentar su buen funcionamiento, el cual descansa en tres elementos imprescindibles: la capacitación de los ciudadanos para que cumplan con sus deberes y que ejerzan sus derechos, el acceso a la información que les permita participar en la vida pública y la celebración de elecciones honestas y confiables. Donde no hay transparencia electoral, la democracia irremediablemente fracasa; de ahí el papel esencial que cumple el TEPJF, quien entre sus facultades, tiene la de ser garante de la transparencia de las instituciones electorales, en su calidad de institución independiente, profesional, ética y republicana.

A su vez, dicho órgano jurisdiccional se somete de la misma manera al escrutinio de sus mandantes: los ciudadanos. Si cada una de las distintas ramas del poder público en un sistema democrático debe tener un contrapeso, esta exigencia es aún mayor para las instituciones que arbitran la vida democrática. En efecto, se debe promover una cultura de control recíproco, sin que sea considerada como un medio de castigo, sino de mejoramiento individual y colectivo, en beneficio de la sociedad.

Donde no hay transparencia, no hay confianza y, por consiguiente no hay participación ciudadana, ni democracia. Si se quiere realmente fortalecer este régimen, es urgente la necesidad de hacer crecer la confianza ciudadana, con mayor razón, desde el momento en que México ocupa el lugar 103 de 174 en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2014 (Transparencia Internacional).⁵

Al respecto, la propuesta del TEPJF para combatir los altos niveles de percepción de corrupción, se puede resumir en tres puntos: el acceso fácil y expedito a los datos relacionados con la materia electoral, a la par de la promoción de la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la ética, conforme al principio de máxima publicidad;

en segundo lugar: la capacitación de todos los sectores de la población en cuanto a la defensa de sus derechos, y, por último, el acercamiento a la ciudadanía, como casa garante de la democracia.

La actuación del TEPJF se inscribe en el marco de un movimiento constante de reformas en materia de transparencia, que tienen gran impacto sobre el funcionamiento institucional mexicano. Cabe ahora analizar dicho fenómeno.

III. Reformas constitucionales en transparencia y su impacto en los organismos electorales

Las diferentes reformas conllevaron a la elaboración de tres tipos de leyes, tanto en el ámbito federal, como en el local: una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; una Ley General de Protección de Datos Personales y una Ley General de Archivos, las cuales constituyen los tres ejes esenciales de la transparencia: el primero consiste en el derecho relativo a la información pública y su acceso; el segundo, en sus límites en términos de protección de la vida privada, y el tercero, en la conservación de esta información, en el contexto de los retos tecnológicos actuales. Con dicha normatividad, se aclararon (y aclararán) las responsabilidades de los funcionarios públicos y de los entes responsables del control de su actuación, respecto a la cultura de la transparencia.

Sin embargo, el TEPJF no ha sido pasivo en el tema. Sin esperar la promulgación de las diferentes leyes de transparencia de 2002, 2007 y 2014, ha actuado de manera vanguardista, para cumplir su papel jurisdiccional de garante del acceso a la información electoral, como principio constitucional, en beneficio de los ciudadanos, de los militantes de partidos políticos, y de los candidatos a puestos de consejero o consejera de los institutos electorales, entre otros. Muestra de ello, son lo más de ocho mil asuntos en materia de transparencia que resolvió a lo largo de los ocho últimos años, así como su decisión de reconocer el derecho de los ciudadanos de pedir y obtener información de cualquier partido político, sin necesidad de ser afiliado.

⁵ Este índice lo realiza la organización Transparencia Internacional desde hace veinte años.

En ese contexto, la última reforma que hace de los partidos políticos sujetos obligados, genera una incertidumbre en cuanto a la competencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y del TEPJF, en la materia; cuestión que debe ser prevista por la nueva Ley General en tramitación. En efecto, el monopolio del IFAI (como órgano constitucionalmente autónomo), en cuanto a la garantía del acceso a la información, vulnera la facultad del TEPJF respecto a la tutela de los derechos políticos electorales del ciudadano, cuando la información correspondiente tiene un impacto directo sobre el proceso electoral. Además, al contrario del TEPJF, el IFAI no actúa como última instancia, ya que sus resoluciones se pueden impugnar ante la Suprema Corte por el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República, lo que afecta la autonomía del propio Instituto.

IV. Alcances de la transparencia electoral

Por consecuencia de lo que dijimos en los apartados anteriores, el alcance de la transparencia electoral debe ser lo más amplio posible, a excepción de la protección de datos personales, por definición no públicos.

En ese sentido, el TEPJF emitió la Tesis XVII/2014 que sostiene lo siguiente:

“en el ejercicio de la función electoral las autoridades tienen el deber de no difundir información de carácter personal sin el consentimiento de su titular, salvo en aquellos casos en que se justifique con base en los principios rectores de la materia electoral”.

Asimismo, están fuera del alcance de la transparencia los datos reservados, cuya difusión generaría un perjuicio. Sin embargo, es obligación legal dar a conocer cuál es la información reservada, mediante índices con debida justificación, fundamentos jurídicos, así como “prueba de daño”. Los índices del TEPJF pueden ser consultados libremente en el portal *web* oficial.⁶

En cuanto al alcance de la información electoral, se necesita subrayar el reto tecnológico que proviene de sistematizar esta información, en repositorios materiales o digitales, para permitir el acceso a dicha información a largo plazo. Además, hay que tomar en cuenta que el canal de difusión de la información influye sobre su forma, y por lo tanto sobre su contenido y la manera de leerla, así como sobre su conservación. Dicho esto, se debe también tener cuidado de no someter el acceso a la información, y en consecuencia gran parte de la transparencia, a intereses privados o empresas multinacionales, poseedoras de las tecnologías referidas, “en la nube”.

Para concluir este artículo, proponemos un resumen de las numerosas acciones del TEPJF en la materia.

⁶ Dirección electrónica: <http://portales.te.gob.mx/ptransparencia/node/404>.

V. Aportaciones del TEPJF

Sin hacer una lista exhaustiva de la totalidad del compromiso y de las acciones cumplidas por el TEPJF a favor de la transparencia, podemos clasificar sus aportaciones en tres categorías:

1. La defensa jurisdiccional del acceso a la información:

- a. Para los miembros de los partidos políticos.
- b. Para los ciudadanos, a través del principio de la autonomía de la información.

2. Una actuación transparente, a través de:

- a. La celebración pública de sus sesiones.
- b. La publicación oportuna de las sentencias, en su portal.
- c. La celebración pública de las sesiones de su Comité de Adquisiciones.
- d. La publicación de las contrataciones celebradas.
- e. El informe laboral anual de sus Salas.
- f. La publicación de la agenda de los magistrados.
- g. La elaboración de un Código Modelo de la Ética Electoral.
- h. La creación de un micrositio de transparencia para la evaluación de las elecciones.

3. La difusión de la información y de la cultura electoral, a través de:

- a. Sus publicaciones en materia electoral: una producción de las más importantes en el mundo.

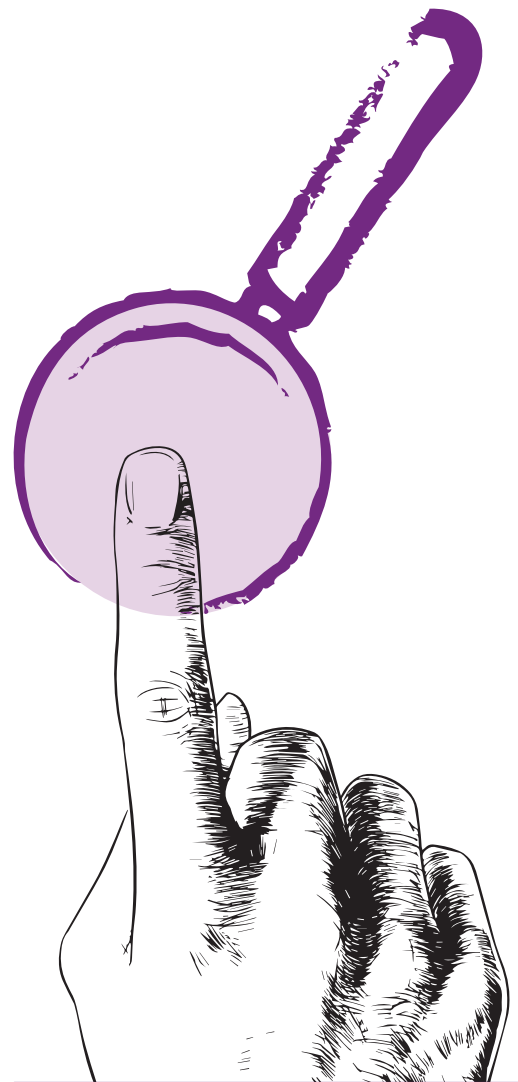
- b. Su participación en diferentes ferias de libro y el obsequio de sus libros.
- c. Las traducciones en idioma indígena de varias sentencias.
- d. La organización anual del Seminario Internacional de la Transparencia.
- e. La creación de la “Plataforma electoral”: un conjunto de programas radio y televisión para adultos y jóvenes, de libre acceso en su portal institucional.
- f. El desarrollo de sistemas de cómputo como el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos, SISGA.
- g. La traducción al francés y al inglés de su portal.
- h. La creación de un Repositorio de la Información Institucional, RIMEL.
- i. La elaboración de reglas de redacción de las sentencias.
- j. La firma de convenios con instituciones, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y los institutos de transparencia de las entidades federativas.
- k. La capacitación de los funcionarios públicos, de los estudiantes y de los ciudadanos en general.

Conclusión

Hoy en día, no se cuestionan más los beneficios de la transparencia para la sociedad, sino sus modalidades de aplicación y sus alcances, mismos que deben definir la nueva Ley General de Transparencia, en tramitación.

En efecto, el Estado de derecho no se resume sólo a su normatividad, pero incluye también su implementación, tutela y respeto. Por lo tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consciente de su responsabilidad frente al país y a la ciudadanía, asume la necesidad de actuar como una *caja de cristal* y difundir la información, a fin de vencer la falta de confianza de los ciudadanos, en la vida política del país y en sus representantes.

Su mandamiento constitucional es fundamental para la paz pública y la consolidación de la vida democrática del país, en el cual la democracia, la justicia, la transparencia y los derechos humanos constituyen diferentes caras de un mismo dado. El reto que se debe lograr es grande, pero todos sus esfuerzos cotidianos se concentran en ello.



**Agustín
Millán Gómez**

Economista por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y maestrante en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Especialista en administración pública, derecho a la información, protección de datos personales, así como en temas sobre democracia, participación ciudadana y políticas públicas.

Referencias

- Ackermann, J.M. (2006). Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Arriaga, A. González, M. Remolina, F. (2014). La Constitución de Apatzingán: Estudio Jurídico Histórico. México: TEPJF.
- Cordera, R. Guillén, T. Merino, M. et al (2013). Diez años de Transparencia en México. México: IFAI.
- Cruz Parceró, L.M. (2012). Laberinto de la representación. México: TEPJF.
- Greene, K.F. (2013). La compra del voto: México, democracia y sociedad. México: TEPJF.
- López-Ayllón, S. (2006). Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario. México: IFAI.
- Luna Pla, I. (2012). Transparencia política, acceso a la información y consolidación democrática, el papel del TEPJF. México: TEPJF.
- Mayer-Schonberger, V. Cukier, K. (2013). Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think. Londres: John Murray.
- Nava, S. (2006). El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización. México: UNAM.
- Pasquale, F. (2015). The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information. US: Harvard University Press.
- Penagos Lopez, P.E. (2013). La justicia electoral, en la consolidación democrática de México. México: TEPJF.
- Reynoso, V. (2012). Representación legislativa y rendición de cuentas. México: TEPJF.
- Ruppert, E. (2014). Big Data & Society. Londres: Founding Editor.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). Seminario Internacional de Transparencia Judicial. Perspectiva y Desafíos de la Reforma Constitucional. Versión estenográfica México.
- Sorj, B. (2012). Democracia y medios de comunicación. Más allá del Estado y el mercado. Buenos Aires: Catálogos.