



Complicaciones prácticas de las reformas electoral y de transparencia para el acceso a la información pública

Pedro Vicente Viveros Reyes

Consejero del Instituto de Transparencia e

Información Pública de Jalisco

Introducción

Es lugar común afirmar en cada proceso electoral, que nos jugamos el futuro del País, que lo que se necesita es tener mayorías que puedan tomar decisiones sin mucha oposición para que las cosas caminen, o por el contrario que es necesario un Congreso dividido que obligue a generar consensos, mientras crecen los movimientos por el voto en blanco, la costumbre consciente o inconsciente de no acudir a votar, etc.

Pero más allá de ser un lugar común es la realidad, en cada proceso electoral forjamos el futuro trianual o sexenal y nadie puede negar el creciente déficit de credibilidad institucional no sólo de los gobiernos electos, sino también de los organismos electorales, de manera razonable en algunos casos e injusta en otros, pero en este País estamos acostumbrados a las generalidades y la carga negativa es más elevada.

Un poco mejor es la evaluación de los órganos de transparencia, pero no por mucho, situaciones como la decisión (tomada por la mayoría del Pleno del IFAI) de no interponer una controversia constitucional en contra de la aprobación y publicación de la reciente Ley de Telecomunicaciones, en cuanto al tema de la geolocalización a petición de cualquier autoridad investigadora, en franca violación a la privacidad de las personas, desde mi particular punto de vista, mermaron en buena medida la credibilidad del Órgano Garante Federal.

Lo anterior se suma a la fundada frustración de buena parte de la ciudadanía, que hoy observa gracias a las leyes de transparencia, muchas situaciones anómalas que antes sólo imaginaba, pero que siguen sin ser sancionadas a pesar de estar a la vista en numerosas ocasiones, las pruebas documentales de excesos cometidos en la función pública y que dicho descontento se traslada reactivamente a los órganos de transparencia porque el ciudadano asume, que con el sólo hecho de conocer de una irregu-

laridad documentada, ésta debe de ser sancionada (como debería ser en la mayoría de los casos), y al no ser así se ve el instrumento del acceso a la información como deficiente o inútil.

Quedando pendiente por parte del constituyente permanente la emisión de la legislación pertinente en el trascendental tema del combate a la corrupción, que permita que el ciudadano no sólo tenga el derecho de conocer todo lo que hace la autoridad, sino que este conocimiento se traslade de manera eficiente a evitar la impunidad y se sancione de manera cotidiana a quien violente el Estado de derecho, mas aún utilizando para esto el cargo público que detente.

I. Las dos reformas constitucionales

Grave el problema que enfrentan los Organismos Constitucionales Autónomos, en este caso los electorales y los de transparencia, en una coyuntura por demás complicada en la interminable construcción democrática del País, que requiere de instituciones sólidas y con respaldo social; por ello es de destacar que en este 2015 se estrenarán, aunque en diferentes condiciones, dos reformas constitucionales de gran calado: la primera y plena en derecho es la Reforma Política Electoral que dota de un nuevo entramado jurídico a los procesos electorales en México, y que centraliza de manera importante la conducción y la toma de decisiones en el ámbito electoral, reduciendo prácticamente a autoridad administrativa a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), y la creación de los Tribunales Electorales Locales como Organismos Constitucionales Autónomos, manteniendo la estructura del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.

En este mismo orden de ideas, la Reforma Constitucional en materia electoral da luz a una nueva y obesa legislación en la materia con las siguientes normas: La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y el respectivo Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Que si bien al menos en papel (ya veremos los resultados después de que termine el proceso electoral) cubren de manera amplia prácticamente cualquier situación que se pueda presentar en las elecciones, comete desde mi punto de vista es un error al sobreregular el tema del acceso a la información de los Partidos Políticos, cuestión que abordaremos un poco más adelante.

Pues bien, la Reforma Constitucional en materia electoral tiene plena vigencia y enfrentará su prueba de fuego pasando de lo escrito a la realidad en este 2015, en donde seguramente saldrán al final algunos pendientes o cuestiones no previstas que habrá que ajustar para el proceso electoral del 2018.

En cuanto a la Reforma Constitucional en materia de Transparencia, la misma podrá, en el mejor de los casos, tener vigencia limitada, es decir no estará en vigencia plena antes del primer domingo de junio, existiendo la posibilidad de que no esté en vigencia ni siquiera parcialmente, esto debido a que apenas el pasado 18 de marzo el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el Dictamen de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, teniendo que pasar aún por el proceso legislativo en la Cámara de Diputados como revisora, de no haber modificaciones regresarla al Senado, que a su vez la enviaría al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, dando a partir de esa fecha un año a las legislaturas locales para las adecuaciones correspondientes.

Lo anterior en un escenario optimista, ya que existe la no lejana posibilidad de que lleguemos al mes de junio sin que la Ley General se haya aprobado en la Cámara de Diputados, o no se haya publicado por el Ejecutivo, o que la Cámara Revisora le haga observaciones y tenga que regresar a la de Senadores para su aceptación o rechazo. En fin, aún son posibles diversos escenarios para que quede firme la Reforma Constitucional.

Pero la pregunta es: la Reforma Constitucional en materia de transparencia, ¿qué tiene que ver con el proceso electoral?

La respuesta es amplia, si bien puede que no tenga incidencia directa en el resultado de la elección, sí puede presentar una serie de confusiones o de superposiciones legales para el acceso a la información de los partidos políticos en los estados y a nivel federal, y el tema tiene un origen básico: la Reforma Constitucional en materia electoral promulgada el 31 de enero del 2014 es plenamente centralizadora, concentra el mayor número de atribuciones al Instituto Nacional Electoral, rompe francamente con el espíritu federalista dejando a los Órganos Públicos Electorales Locales como acompañantes del Órgano Nacional, con funciones limitadas y en la mayoría de los casos de corte administrativo.

El tema del porqué el Legislador aprobó esta reforma en dicho sentido da para otro artículo o libro completo, y no es menester de este escrito, sólo destacando la teoría general de evitar el manoseo político por parte de los actores políticos locales, en particular de los gobernadores en la integración y manejo de los OPLES, trasladando este esquema al centro del País en aras de hacer más profesional y con menos intervención de actores externos, el funcionamiento de los mismos y del propio proceso electoral; los resultados se verán en el corto plazo.

En sentido contrario la aprobación hasta hoy de la Reforma Constitucional en materia de transparencia, en donde el Senado respetó y valoró el federalismo en el texto, sólo marcando pisos mínimos para que ninguna legislatura local esté por debajo de la Ley General, pudiendo éstas ir mucho más allá. Así, esta Ley apenas deja al IFAI y a los sujetos obligados federales en concordancia con lo que ya sucedía, en al menos la mitad de las legislaciones locales de transparencia, dotando al denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales –INAI– (a partir de la entrada en vigor de la Reforma) de atribuciones que la mayoría de los Organismos Garantes Locales ya tenían.

Es decir, esta reforma trata de manera pertinente, desde mi punto de vista, de homogeneizar en mínimos el Derecho de Acceso a la Información en México, sin importar que la solicitud de información se haga en Mérida, Aguascalientes o Mexicali, estableciendo parámetros generales para garantizar que los Organismos Garantes Locales estén formados por perfiles adecuados.

La reforma también agrega un elemento, que si bien no agradó a algunos por parecer centralizador, otros consideramos que se trata de un esquema que garantiza plenamente el Derecho Humano del acceso a la información: me refiero a que el INAI pueda convertirse en segunda instancia para la revisión de las resoluciones emitidas en los Estados, destacando la posibilidad jurídica de que el solicitante recurra a otra instancia si no le favorece la resolución local, y desde una perspectiva política servirá para blindar a los Organismos Garantes Locales de posibles intervenciones de actores políticos locales. Además, por la trascendencia o novedad de este mecanismo, podrá marcar precedentes en el resto del País para otras materias.

II. Una complicación práctica producto de las reformas

Así pues, el diverso origen de ambas Reformas Constitucionales puede tener una repercusión en el Derecho de Acceso a la Información, particularmente en lo referente a la información de los partidos políticos, por lo que habrá que trabajar en la armonización y creación de criterios entre el INE, los OPLES, el INAI y los Organismos Garantes Locales.

Particularmente puede presentarse un conflicto en el tema de la fiscalización de los partidos políticos, al dar la legislación al INE la facultad exclusiva para realizar esta tarea, independientemente de que el proceso electoral sea federal o local. Veamos la disposición legal:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.

Base V.

... **Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

... **6.** La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y...

Queda de forma clara y sin discusión la atribución del INE en la referida materia de fiscalización, y la supremacía de la Carta Magna por encima de las legislaciones secundarias.

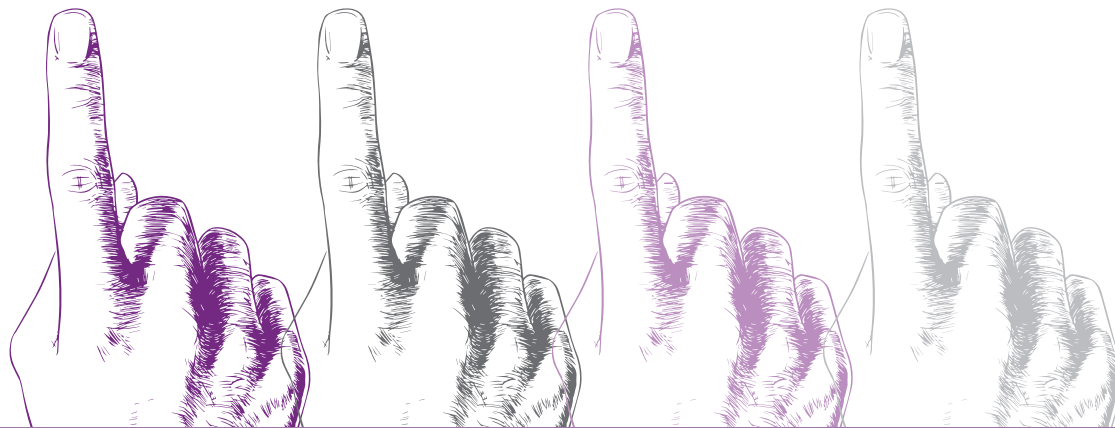
El problema se hará patente en la operación sobre solicitudes de información específica sobre la fiscalización de los partidos políticos a nivel local, ya que si bien el insumo básico sobre la fiscalización la proporcionan los propios partidos, el proceso de la misma y los dictámenes respectivos, observaciones y documentación generada en este proceso la realizará el INE, sin intervención sobresaliente de los OPLES, en este caso del IEPCJ.

Es decir, el generador de la información sobre la fiscalización de partidos políticos locales será un ente Nacional.

A pesar de que la Ley General de Partidos Políticos prevé que en su artículo treinta, inciso t), que los partidos políticos tendrán como obligaciones en materia de transparencia, aquéllas que señale la propia Ley de Partidos y las aplicables en materia de transparencia, es posible que se presente el caso que se describe en el siguiente párrafo:

Un ciudadano interesado en la información respecto de la fiscalización de los gastos de un partido político en Jalisco, por ejemplo, tendrá que hacer una solicitud de información al INE; es decir, solicitará información a un órgano de carácter federal, sobre un tema de un sujeto obligado previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Para un ciudadano la confusión puede incrementarse al agregar el conjunto de información de tipo financiero a la que los partidos políticos en Jalisco, están obligados a publicar y actualizar permanentemente en sus páginas web, misma que –entre otras– menciono a continuación:



Artículo 16. Información fundamental — Partidos políticos.

1. Es información fundamental de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales acreditadas, y los partidos políticos y las agrupaciones políticas estatales registrados, todos en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, la siguiente:

IV. Los informes trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña sobre financiamiento; V. El origen y destino de los recursos públicos y privados que reciban, o de los que generen;

VI. La información contenida en los contratos que suscriban para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios, en los que se utilicen recursos públicos;

VII. El inventario de los bienes muebles e inmuebles, con indicación de la fuente de financiamiento con que se adquirieron o arrendaron o que le sean donados;

VIII. Los gastos de comunicación social;

Si a lo anterior agregamos que el propio IEPCJ tiene entre sus obligaciones de transparencia marcadas por misma Ley, -entre otras- la siguiente:

Artículo 14:

VIII. Las normas para el registro contable, las características de la documentación comprobatoria del manejo de recursos y requisitos de informes financieros y demás operaciones para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos;

Con lo expuesto, tenemos como resultado la complicación de entendimiento para los ciudadanos sobre a quién deben solicitar información financiera y de los procesos de fiscalización.

Por un lado las obligaciones de publicación de información fundamental para los partidos políticos en Jalisco, contenidas en la Ley de Transparencia de la entidad, se mantienen intactas. Por ello, los partidos no podrán argumentar que dicha información no podrá ser pública hasta que concluya el proceso de fiscalización del INE, ya que se trata de temas relacionados pero diferentes; es decir la información de adquisiciones de bienes y servicios con sus respectivos comprobantes, así como el resto de sus gastos, siguen siendo obligaciones de transparencia de carácter local.

En este orden lógico, el proceso de fiscalización y los dictámenes que emita el INE como autoridad fiscalizadora (aunque parezca un contrasentido) de un sujeto obligado local, como son los Partidos Políticos que participan en la contienda local, estará en posesión de una autoridad de carácter federal. Resulta de interés mencionar que en este ejemplo, el proceso de fiscalización se llevará a cabo respecto de los recursos económicos ejercidos por partidos políticos que participan en una contienda local, mismos que son de asignación meramente estatal, al haber sido asignados por el Congreso del Estado de Jalisco, a propuesta del Ejecutivo estatal.

Así, resulta curioso, por llamarlo de alguna manera, que ninguna autoridad estatal pueda fiscalizar, ni transparentar el proceso de fiscalización de dicho recurso.

Conclusiones

Por lo anterior, resulta imprescindible socializar el hecho de que cualquier solicitud de acceso a la información, respecto del proceso de fiscalización de los partidos políticos en contienda local, se debe de realizar ante el INE, con el inconveniente de que el plazo para contestar solicitudes de información en la Ley Federal, en la actualidad es de 20 días hábiles con la posibilidad de una prórroga por otros 20, mientras que para acceder a la información pública mediante solicitud de información en Jalisco sólo se necesitan 5 días a partir de la admisión de la misma, esto en un franco detrimento por la disparidad de tiempos entre las legislaciones federal y local de transparencia.

En conclusión, insisto en que existen algunas deficiencias en las legislaciones: primero en incluir obligaciones de transparencia en las leyes de carácter electoral: éstas sólo deben de estar incluidas en la legislación de la materia, es decir en la de transparencia, como en Jalisco sucede desde hace dos años. En segundo término las distintas motivaciones en la generación de las reformas electoral y de transparencia, crean inconsistencias como la narrada en este texto, en donde la asignación de un recurso se hace por parte de la soberanía estatal, pero el proceso de fiscalización y posible sanción se hace por un órgano nacional, y por último en la confusión que sin duda esto generará en el dueño de toda la información es decir quienes habitamos el Estado de Jalisco en primera instancia, o de cualquier solicitante independientemente de su origen.

Normatividad consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2015)

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (2014)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014)

Ley General de Partidos Políticos. (2014)

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2014)

Ley General en Materia de Delitos Electorales. (2014)

Ley General de Partidos Políticos. (2014)

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2014)

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. (2015)

Pedro Vicente

Viveros Reyes

Politólogo por la Universidad de Guadalajara. Egresado de la Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal del Colegio de Jalisco. Sus temas de estudio van desde transparencia, protección de datos personales y derechos ARCO, hasta Derecho Electoral, gestión gubernamental y políticas públicas.