



Conflicto entre el derecho a la información pública y los derechos político-electorales en Jalisco 2011, el caso Stettner

Gilberto Tinajero Díaz

*Titular de la Unidad de Transparencia
del Consejo Económico y Social del
Estado de Jalisco para el Desarrollo y la
Competitividad (CESJAL)*

Gilberto Mendoza Cisneros

*Jefe de Proyectos en la Unidad Editorial
del Instituto Electoral del Estado de Jalisco
(IEPC)*

Propósito

El presente artículo tiene como propósito exponer la trayectoria y desenlace del recurso de revisión 463/2011 del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), como un ejercicio de derecho a la información pública en el estado de Jalisco, y mostrar los efectos resultantes de una compleja relación entre ordenamientos jurídicos que tutelan derechos específicos y, por ende, la actuación de sus respectivos órganos de protección, en la definición de sus respectivas esferas de competencia.

Al final se presentan las reflexiones y aprendizajes institucionales derivados de este proceso, que se resolvió en un plazo de aproximadamente diez meses.

I. Introducción

El martes 3 de abril de 2011, medios locales informaron que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2012)¹, impuso una multa al ITEI por la interposición de dos recursos (107/2011 y 108/2012) en contra de una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (El informador, 2012).

Las notas periodísticas referían que en el marco del informe de las finanzas 2011, el Consejero Presidente del ITEI anunció el pago de la multa derivada de una controversia constitucional, que promovió para combatir una resolución del TEPJF, misma que dejó sin efecto la resolución 463/2011 del instituto de transparencia local, en contra del sujeto obligado Instituto Electoral.

La razón de la multa: los órganos constitucionalmente autónomos no pueden interponer controversias constitucionales, ya que no están contemplados en ninguno de los supuestos que señala el artículo 105, fracción primera de la Constitución y, ante la insistencia, la SCJN calificó como notoria y manifiesta la improcedencia de la promoción de esa controversia constitucional.

Más allá de la nota y los poco más de quince mil pesos que el Servicio de Administración Tributaria ejecutó fiscalmente contra el ITEI, este caso exhibió un choque de esferas de competencia entre organismos constitucionales autónomos, cuyas bases son la buena fe y garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos.

II. Actores

- La ciudadana Karla Stettner.²
- El Instituto Electoral.
- El ITEI.
- Los partidos políticos: PAN, PRI, PRD y PVEM.
- El TEPJF.
- La SCJN.

III. El caso Stettner

El 30 de mayo del 2011, la ciudadana Karla Stettner solicitó los padrones de militantes de los partidos políticos PAN, PRI, PRD y PVEM. Al no contar el Instituto Electoral con estos datos, el Director de la Unidad de Transparencia requirió a los partidos dicha información. Las respuestas de los partidos fueron distintas: el PAN refirió que dicha información estaba en la página *web*, por lo que ofreció en su escrito su URL³, para que la solicitante accediera a la información; el PRI sostuvo

¹ Para más detalles, ver: Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). Listado de notificaciones. 23 de febrero de 2015. www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista_notificacion_sec_tramites/Listas%20del%2012-marzo-12.pdf

² Dentro del expediente del Instituto Electoral obra una carta de Karla Stettner, entonces servidora pública de ese organismo, dirigida a la Unidad de Transparencia, con fecha del 23 de junio de 2011, mediante la que se manifestó como homónima de la promovente y ajena a la solicitud de información.

³ Son las siglas en inglés de uniform resource locator (en español localizador uniforme de recursos), que sirve para nombrar recursos en Internet.

que en esos momentos el padrón se encontraba en medio de un proceso de afiliación y que, una vez concluida esta etapa, se podría consultar la información en su página *web*, por lo que proporcionó también su respectiva URL; el PRD adujo carecer de facultades de acuerdo con sus estatutos internos para acceder al padrón, además de que también estaba en actualización, así que manifestó que había referido la solicitud de información a su Comisión Nacional de Afiliación y señaló también la respectiva URL; por último, el PVEM explicó que su padrón se hallaba en un proceso de reestructuración y actualización, sin definir alguna fecha para su futura publicación. La Unidad de Transparencia comunicó las respuestas a la solicitante y enfatizó que al no encontrarse la información bajo su amparo, no era posible proporcionársela.

La recurrente Stettner se inconformó por las respuestas recibidas y promovió el 23 de junio de 2011, un recurso de revisión que fue admitido por el ITEI con el número de expediente 463/2011, mismo que fuera considerado procedente el 5 de julio de ese año, por el Consejo de dicho Instituto. En el desarrollo de los considerandos, refiere que el PRI remitió un archivo con la información solicitada por el Instituto Electoral; en tanto que en una inspección al sitio *web* de Acción Nacional, constató que la información estaba publicada; sin embargo no soslayó la posibilidad de que en el momento de la consulta por la ciudadana Stettner, pudiera no haberlo estado. Subrayó, además, que el Instituto Electoral era el responsable de vigilar el cumplimiento del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en particular del artículo 72. Por lo tanto, solicitó al organismo electoral que le entregara, a través del sistema Infomex, la información relativa a los padrones de los militantes de los partidos PAN, PRD y PVEM.

El Consejo del ITEI señaló en los resolutivos:

1. Que la parte promovente contaba con la personalidad para motivar dicho recurso y que el ITEI poseía la competencia para conocer el caso.
2. El término de diez días hábiles para que el Instituto Electoral emitiera una nueva respuesta y proporcionara la información solicitada.
3. Que el Instituto Electoral tenía dos días posteriores al cumplimiento del segundo resolutivo para informarle el cumplimiento.

IV. Marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información pública en el estado de Jalisco en 2011

En 2011, la legislación en materia de transparencia y acceso a la información tuvo una peculiaridad: las obligaciones de transparencia complementarias en materia de partidos políticos se encontraban inscritas en el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. El decreto vigente 222272/LVIII/08 (que a su vez ratificó el decreto 2271/LVIII) señalaba, sin detrimento de la ley especializada, obligaciones en materia de transparencia. En el párrafo primero del artículo 72 se señalaba que:

La información que los partidos políticos proporcionen al Instituto o que este genere respecto a los mismos, que sea considerada pública conforme a este Código, estará a disposición de toda persona a través de la página electrónica del instituto.

[Y en el segundo párrafo:] Sin menoscabo de lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, adicionalmente se considera Información pública de los partidos políticos (...)

De ese modo, en quince fracciones se enumeraban los documentos contemplados y, en los artículos del 73 al 75, se precisaban obligaciones, casos de excepción y sanciones en caso de incumplimiento (Periódico del Estado de Jalisco, 2008).

Hasta el mes de julio de 2011, este carácter complementario del Código Electoral respecto de la Ley en materia de transparencia no habría significado un enfrentamiento de esferas de competencias entre dos órganos constitucionalmente autónomos, responsables de proteger derechos específicos.

V. El conflicto entre esferas de competencias.

Sin embargo, el 10 de agosto de 2011, el Consejo General del Instituto Electoral resolvió recurrir la resolución del recurso de revisión 463/2011 ante el TEPJF, por considerar que el ITEI se habría excedido en su actuación, al haber rebasado sus atribuciones y sancionar aspectos relacionados con actos formal y materialmente electorales.

La promoción que eligió el Instituto Electoral para encauzar su impugnación es interesante, dado que eligió la vía: 'Asunto General', en razón de que carecía de un medio para defender la función electoral al no poseer legitimación activa, ya que no se trata de un sujeto titular de derechos y sólo posee legitimación pasiva, lo que le da únicamente la calidad para ser demandado y para emitir resoluciones con plena autonomía.

Recordemos también la naturaleza especial de los organismos constitucionalmente autónomos, que surgen en Europa y Asia para proteger derechos específicos pero que no pertenecen ni están subordinados a ninguno de los tres poderes públicos y que, no obstante, fungen como un contrapeso especial. En nuestro país, los primeros organismos de este tipo son el Banco de México (1983), el Instituto Federal Electoral (1996) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1999) (Ovalle, J. 2011).

Tal y como lo refiere la promoción del Instituto Electoral en su inconformidad, sólo podía procesarse en ese recurso, debido a que no le aplicaban para este caso: la acción

de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, el juicio de amparo, el recurso de apelación, el recurso de reconsideración, el juicio de inconformidad, el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, ni el juicio de revisión constitucional electoral.

El Instituto Electoral además consideró que el recurso revisión 463/2011 era atacable en virtud de que, a pesar de lo que decía la propia Ley de Transparencia en relación con el carácter inatacable de sus resoluciones, dentro de la exposición de motivos de dicho ordenamiento, el espíritu del legislador en el decreto 20867 fue dejar abierta la posibilidad al derecho a la defensa constitucional. Reforzó su razonamiento citando la controversia constitucional 032/2005, en la que la Corte acotó los alcances de esa ley al declarar que "Contra dichas resoluciones vinculatorias, siempre quedará a salvo el derecho de los sujetos obligados de recurrir ante los tribunales federales para interponer los medios de control constitucional que considere idóneos".

También adujo que lo relativo a la información pública de los partidos políticos, señalado en los artículos 72 al 75 del Código Electoral, correspondía al Consejo General vigilar su cumplimiento y sancionar cualquier violación en los términos del catálogo de sanciones del artículo 458 de ese ordenamiento.

Entre los principales agravios, el Instituto Electoral se dolió de que el ITEI invadió las competencias y atribuciones del Instituto Federal Electoral (IFE), en particular el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "por lo que violó los principios de certeza y legalidad que están obligados a observar las autoridades electorales".

VI. Resolución del recurso por el Tribunal Federal Electoral

El 12 de octubre de 2011 el TEPJF resolvió el Asunto General señalado como el Expediente: SUP-AG-49/2011. En su primera determinación se declaró competente, frente a la postura del ITEI, que negó la competencia de ese tribunal, como órgano jurisdiccional.

El TEPJF, por su parte, razonó que toda vez que el asunto en cuestión se refería a los padrones de militantes de los partidos políticos, y al ser éstos un medio para ejercer los derechos constitucionales de votar y ser votados, estaba relacionado con los derechos político-electorales de los ciudadanos, además de que con ello se reforzaba la garantía de sus derechos fundamentales vinculados en materia electoral y por lo tanto, resumía que sí poseía jurisdicción y competencia.

La siguiente reflexión consistió en definir cuál era la figura jurídica mediante la que se admitiría el procedimiento del Instituto Electoral, determinándose que efectivamente 'Asunto General' era el medio de impugnación indicado, y argumentando como fundamento el caso del Asunto General 17/2011, en el que se definió un conflicto de competencias entre el Tribunal Electoral de Oaxaca o el Síndico o el Procurador del Ayuntamiento de Santa Cruz Xoxocotlán, Oaxaca, en el que ambos actores se imputaban mutuamente la competencia de conocer un asunto y en el que después determinaron que el fondo era materialmente electoral. La similitud estribaba en que en ambos expedientes se reconocía la atribución de la Sala Superior de ese Tribunal, a fin de resolver quién debería conocer de una controversia cuando se trata de definir si es o no electoral la materia en cuestión.

En su resolución, en el apartado denominado: 'de los Efectos', el TEPJF se declaró con jurisdicción y competencia. En segundo lugar, dejó sin efectos el recurso de revisión 463/2011 del ITEI y en tercero, reencauzó el recurso de la ciudadana Stettner a través del Sistema Infomex, contra la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral, para que se tramitara como recurso de revisión ante su Consejo General. Finalmente, estableció que el Tribunal Electoral Local era la instancia que debería conocer el asunto, para el caso en el que el recurrente estuviera en desacuerdo con la resolución del Consejo General del Instituto Electoral. Aunque fue promovido por todos los magistrados integrantes, el caso valió el razonamiento del voto particular del magistrado Flavio Galván Rivera, quien a pesar de que coincidió con que el TEPJF tiene la jurisdicción y competencia para conocer de asuntos cuyo fondo sea material y formalmente electoral, para este expediente en específico consideró que el Tribunal Administrativo del Estado era la instancia idónea para dirimir el caso. No obstante, rubricó

el acuerdo junto con sus compañeros, a excepción del magistrado Salvador Olimpo Nava Gómar, en cuya ponencia recayó originalmente el conocimiento y proyección del recurso.

El 29 de noviembre de 2011, el Consejero Presidente del Instituto Electoral emitió una promoción ante el TEPJF, a efecto de que se conminara al ITEI a acatar la resolución del expediente SUP-AG-49/2011 y el 5 de diciembre de 2011, ese Tribunal dio vista a dicha promoción, por lo que abrió incidente de inejecución del acuerdo mencionado.

Como respuesta el ITEI, promovió dos controversias constitucionales (107/2011 y 108/2011) ante la SCJN, cuya causal era la inconstitucionalidad de la Ley de Transparencia y del Código Electoral, siendo desechadas por la Corte, al considerar que "ese organismo público carece de personalidad para promover ese tipo de defensa", además de calificar de frívolas esas dos promociones, por lo que le impuso dos multas, que en marzo de 2012 se hicieron efectivas por medio del Sistema de Administración Tributaria.

Desenlace y aprendizajes institucionales

Si aceptamos que el error y la ilusión son constitutivos de la esencia humana, la búsqueda de su supresión, es de alguna manera, avanzar hacia el desconocimiento humano (López, M. 2012).

El desenlace es el que se mostró al inicio de este artículo: el órgano garante de la transparencia fue sancionado con una multa, y los presupuestos legales establecidos, para que el derecho a la información de la ciudadana Stettner quedara garantizado, a través del Consejo del Instituto Electoral, y si hubiera alguna inconformidad, ésta se procesaría por medio del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Podemos afirmar que los aprendizajes institucionales que arroja este caso son:

- **Los principios de transparencia, máxima publicidad y de disponibilidad de la información como el mejor antídoto.** Desde la perspectiva de la defensa al derecho a la información, pudiera ser sostenible esta reflexión: el cumplimiento de estos principios por parte de los sujetos obligados hubiera evitado los acontecimientos aquí expuestos. Sin embargo, es necesario señalar que circunstancias como éstas aleccionan y son valiosas, porque revelan nuevos aspectos que ayudan a enriquecer la comprensión de los responsables de tutelar la protección de este derecho. En relación con otros actores, académicos y ciudadanos, ofrece la pauta para actualizar su interés y compromiso con los avances normativos e institucionales en materia de transparencia.
- **Una armonización legislativa evita la confusión y reduce los riesgos de invasión de esferas entre organismos constitucionales autónomos.** La ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios así como el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, de 2011 a la fecha, han

experimentado reformas que modificaron su relación de complementariedad. Producto de ese aprendizaje, se hizo posible que en la denominada ley vitrina (decreto 24450/LX/13, publicado el 8 de agosto de 2013) se recuperara ese espectro de competencia que había pertenecido al Código en materia electoral en el decreto 22272/LVIII/2008, para regresarlo al ámbito de la transparencia y el derecho a la información.

En un mismo acto, el Poder Legislativo de Jalisco expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; reformó y derogó diversas disposiciones del Código Penal, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el fin de perfeccionar la armonización de estos ordenamientos entre sí. El decreto 24450 en relación con este tema señala: “Artículo Tercero. Se reforma el artículo 71, y se derogan los artículos 72, 73, 74 y 75 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco”. La obligación de entregar los padrones de afiliados, se trasladó al artículo 14, fracción II, inciso D, de la citada Ley de Transparencia, en las obligaciones del Instituto Electoral, como sujeto obligado. Sin embargo, en opinión del entonces titular de la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral tendrían una mayor efectividad si se hubieran adicionado al artículo 16 de ese mismo ordenamiento, que se refiere a las obligaciones de los partidos políticos.

- **Los organismos constitucionales autónomos, como componentes del sistema de contrapesos, pudieran ser objeto de redefinición respecto de su naturaleza, en los términos del artículo 105 constitucional.** En el caso que se revisó, fue posible apreciar la realidad de ambos organismos en la búsqueda de las vías de defensa de su esfera de competencia y, por ende, de sus actos. Como ejemplo, vale la pena subrayar la invocación del artículo 17 constitucional por parte del Instituto Electoral ante el TEPJF, a fin de encontrar un medio de impugnación para su causa, apelar al derecho

a la defensa utilizando un recurso innominado. Al respecto, el Dr. José Ovalle Favela refiere que una causa meramente circunstancial excluyó a los organismos constitucionalmente autónomos del catálogo de entes que contempla el artículo 105 constitucional y que, en su opinión, por sus características, merecen poseer la facultad de promover controversias constitucionales (Ovalle, J. 2011).

Por último, este caso ofrece la oportunidad de reflexionar sobre la condición dinámica que rige los procesos vitales del sistema político y jurídico. Así es como resulta imposible eliminar los fallos, las colisiones, las confortaciones y las asimetrías. La corrección de éstos concede la oportunidad de nuevos aprendizajes e incrementa las capacidades de las instituciones y de la sociedad civil para desempeñar fielmente el rol que les corresponde: ahí donde se genera una situación imprevista se imprimen esfuerzos proporcionales al reto, en la búsqueda de las soluciones inmediatas y de aquellas que resolverán el fondo de los problemas.

Corresponde a los procesos de diseño y rediseño institucional prever los fallos, a partir de la búsqueda e instrumentación de fórmulas, modelos y herramientas que se dirijan hacia la eficacia y la eficiencia, buscando evitar colisiones de derechos o invasiones de esferas. Su confección debe ser lo suficientemente flexible para adecuarse a los nuevos contextos, pero sin perder su orientación hacia la raíz, donde estriba la parte medular de los principios institucionales, en este caso de las garantías de los derechos políticos y del acceso a la información pública. Así es como evolucionan y progresan los sistemas, adquieren y garantizan una mejor capacidad de respuesta ante las exigencias del entorno.



Gilberto

Tinajero Díaz

Titular de la Unidad de Transparencia del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL)

Gilberto

Mendoza Cisneros

Jefe de Proyectos en la Unidad Editorial del Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEPC)

Referencias

El Informador. (2012). "El ITEI recibe multa por pasarse de transparente". Recuperado el 3 de abril de 2012, en: <http://www.elinformador.mx/jalisco/2012/367743/6/el-itei-recibe-multa-por-pasarse-de-transparente.html>.

López, M. (Septiembre, 2012). "El error y la ilusión en la política", Folios, Núm. 28, México: IEPC.

Ovalle, J. (2011). Las controversias constitucionales y los órganos autónomos. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. México: UNAM.

Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2008). Decreto 22272. Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado el 23 febrero de 2015. En: <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). Listado de notificaciones. Recuperado el 23 de febrero de 2015. En: https://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista_notificacion_sec_tramites