



La actividad jurisdiccional en el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en México

José Alejandro Luna Ramos
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
México

La transparencia y la rendición de cuentas son el principio y la regla que aseguran el acceso a la información, es decir, son garantías de un derecho fundamental, que en la mayoría de los países de nuestra región cuenta con reconocimiento constitucional; en el caso mexicano, su incorporación al texto fundamental, ocurrió casi cuatro décadas atrás.

Sin embargo, su incidencia en los hechos, aún representa un reto vigente, esto es, pasar de la letra de la ley a los hechos, para hacer de estas prerrogativas verdaderas expectativas exigibles y justiciables. Dicha situación, a pesar de que nuestros países cuentan con historias disímolas, se replica en todas las latitudes de la región.

Para hacer frente a ello, se requiere más que leyes y políticas concretas. Para ello es necesario apostar a la construcción de una dinámica social, enfocada en incorporar los valores de la democracia, entre ellos, la publicidad de la información, el rechazo a la mentira política y la incorporación de la rendición de cuentas como puente elemental para acercar las instituciones a la ciudadanía.

En este contexto, el papel de la judicatura es indispensable para la construcción de argumentos que brinden verdaderas razones para que tanto gobierno como sociedad, actúen en consecuencia a sus obligaciones legales y los principios constitucionales. Esto implica, necesariamente, jueces comprometidos con la democracia, es decir, decididos a asumir una postura activa en la aplicación de los principios y reglas que sostienen el orden jurídico.

Tal es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) -que es la última instancia en materia electoral para el Estado mexicano-, en lo relativo a la transparencia política, cuya función ha servido inclusive, para extender la matriz de

José Alejandro Luna Ramos. La actividad jurisdiccional en el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas en México.

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA); Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.



derechos político-electoral, reconociendo que una transgresión al acceso a la información, podría incidir negativamente en otros derechos, como el derecho al voto.

Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas

En diversos foros, se escuchan discursos en los que transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, son términos que se utilizan indistintamente, en ocasiones inclusive, en sustitución uno de otro. Sobra señalar que esta práctica es un error, pues cada uno de estos conceptos posee una connotación específica y su incidencia en los hechos lo demuestra. De esta manera, su diferenciación es condición de su permanencia en el sistema político, principalmente, cuando éstos corren el peligro de petrificarse como recursos retóricos cuyo eco en la realidad, en ocasiones, es casi nulo.

El acceso a la información es un derecho fundamental, que comporta una doble dimensión. Por una parte, se constituye como una prerrogativa individual que busca garantizar que a nadie le sea impedido manifestar sus ideas, así como buscar y difundir información. Por otra, involucra una dimensión colectiva encaminada a garantizar la libertad de recibir información y conocer el pensamiento ajeno¹.

Dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se identifica en la matriz de derechos políticos y civiles; sin embargo, toda vez que reviste una doble dimensión –como derecho humano y como garantía para el ejercicio de otras prerrogativas–, su protección se amplía también a los derechos económicos, sociales y culturales. En el caso de México, este derecho fue reconocido en el texto de la Constitución Federal a partir de una reforma al artículo 6º constitucional, publicada el 6 de diciembre de 1977, en la que se estableció textualmente que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”², así como en diversos instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha suscrito.

La transparencia es la política pública que garantiza el derecho al acceso a la información, y la rendición de cuentas, el resultado del efectivo cumplimiento de la misma. Como se advierte, estos dos conceptos son mecanismos instrumentales del derecho al acceso a la información. En atención a lo anterior, con el fin de dar mayor claridad a estas ideas y sin un ánimo reduccionista, podemos decir que la información es el bien jurídico tutelado; el

¹ Respecto del contenido normativo del derecho al acceso a la información, se sugiere acudir el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos intitulado “El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano”, consultable en la dirección electrónica: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%20da%20edicion.pdf>

² Es posible consultar la publicación referida en la siguiente liga electrónica: <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/Reformas.aspx?IdLey=130>



acceso a ella es el derecho humano; la transparencia es la garantía, y el mecanismo de evaluación de la actividad del Estado en este rubro, es la rendición de cuentas.

Estos tres conceptos deben regir la conducta de las instituciones públicas, tanto a su interior como al exterior, de cara a la ciudadanía. Por lo tanto, es apremiante realizar esta distinción, que más que un ejercicio de puridad lingüística, pretende delimitar la agenda de la democracia. Así, cuando se dice que los países de la región deben apostar a la transparencia (abonar, como forma de combatir a la corrupción y los males que ésta causa, como la impunidad y la ilegalidad), ésta afirmación debe interpretarse como el deber de las instituciones del Estado de destinar, y buscar que otros actores públicos como los partidos políticos o sindicatos destinen, hasta el máximo de sus esfuerzos para la construcción de una política integral, que vaya desde la incorporación de medidas que reglamenten la generación de información, pasando por la construcción de medios efectivos para que la ciudadanía acceda a ella, mecanismos de sociabilización de la misma y, principalmente, la edificación de una *cultura de la transparencia*, que comprometa a las personas a demandarla y al Estado, brindar certeza respecto de su manera de actuar.

La cultura de la transparencia

La transparencia y la rendición de cuentas son instrumentos sin los cuales no es posible concebir el afianzamiento de un sistema democrático, tanto en lo que respecta al aspecto formal o institucional, como en el aspecto sustancial, que se refiere al contenido de las decisiones democráticas, es decir, los derechos humanos. Esta verdad, que en los tiempos presentes resulta autoevidente, en momentos de incertidumbre política, exige de quien la afirma, que reivindique las razones que la sustentan, mismas que se desarrollarán en los siguientes capítulos.

La *cultura de la transparencia* implica no sólo asumir medidas legislativas y administrativas, sino que los funcionarios públicos incorporen a su modo de actuar conductas que aseguren el derecho al acceso a la información; asimismo, que la ciudadanía adquiera consciencia de que la información es propiedad pública y por lo tanto tiene derecho de acudir a ella.

Así, es necesario reconocer que la información es un fin en sí mismo, dado que su acceso en condiciones de igualdad, resulta en la construcción de una sociedad empoderada, lo que la Organización de Estados Americanos ha definido como *sociedad de la información*³, integrada por individuos emancipados y autónomos, capaces de tomar sus propias

³ Respecto del concepto "sociedad de la información", se sugiere revisar la Declaración de Santo Domingo: Gobernabilidad y Desarrollo en la Sociedad del Conocimiento", de la Organización de Estados Americanos, consultable en la siguiente liga electrónica: <https://www.oas.org/docs/declarations/AG-DEC-46-Dec-de-Santo-Domingo-SPA.pdf>



decisiones, ya que poseen los conocimientos suficientes para incidir en la toma de las decisiones que nos competen a todos; pero además, sabedores de sus derechos y dispuestos a defenderlos.

De esta manera, la *cultura de la transparencia* es el caldo de cultivo de una sociedad equitativa, integrada por individuos conscientes de sus condiciones, de la titularidad de sus derechos, de los mecanismos para ejercerlos y de la importancia de acudir a las instancias jurisdiccionales para hacerlos justiciables. En el ámbito electoral, no sólo garantiza la participación política a través del ejercicio pleno de los derechos político-electorales, con lo cual se asegura una democracia participativa, sino también brinda herramientas a los ciudadanos a formar parte de la deliberación propia de este sistema político. Asimismo, capacita a la ciudadanía a incidir en el rumbo de las decisiones brindándole elementos a la judicatura para decidir sobre el contenido de sus derechos y de las obligaciones de las autoridades.

La cultura de la transparencia y el papel de la administración de justicia

La *cultura de la transparencia* exige que la ciudadanía y los agentes estatales, adquieran una forma de concebir el poder público que se sostenga, entre otros pilares, en la publicidad de los actos, la maximización del concepto de interés público, la apertura de la información, la generación de archivos que la contengan y, principalmente, en la defensa de los derechos humanos.

Así, ésta no depende solamente del Estado, de organizaciones de la sociedad civil, de los individuos, de la labor académica; indiscutiblemente cada una de estas partes que componen el grupo social es necesaria; sin embargo, requiere de la participación de todas y todos de forma conjunta.

Para alcanzar esto, es necesario que tanto individual como institucionalmente, se observen a las razones que sostienen a la *cultura de la transparencia* como un eje de la democracia, como un conjunto de argumentos válidos para incorporar estas prácticas a nuestra actividad cotidiana. En ello, las decisiones de las y los juzgadores, así como la integración de los criterios de los mismos, por parte de las instituciones jurisdiccionales; son recursos indispensables.

Lo son, en primer lugar, pues las decisiones que se asuman constituyen instrumentos que abonarán a la deliberación pública, mediante la entrega de razones para la acción; es decir, de argumentos lógicos, material y formalmente, que permitan a las personas interiorizar los principios constitucionales, como eje rector de su forma de proceder y de las decisiones que asuman.



En segundo, pues su actuación es determinante en la efectiva protección de los derechos humanos, ya que a partir de ella, ya sea mediante la resolución de un conflicto o la interpretación de la Constitución, se construye una agenda política, la cual, debe ser acorde con la democracia.

Transparencia política. El papel del TEPJF

Hablar de transparencia y de rendición de cuentas; sin embargo, es tratar de conceptos que en la práctica pudieran resultar polisémicos, por ello, es necesario limitar su estudio, en este caso, a las fronteras propias del aspecto al que nos referimos en el presente ensayo; esto es, a la manera en la que la transparencia incide en el cabal ejercicio de los derechos político-electorales, así como su relación con la generación de confianza en las elecciones y en la legitimación del sistema político, lo que pudiera denominarse como *transparencia política*.

La transparencia política es aquella que incide en el ejercicio de los derechos político-electorales, así como en la generación de confianza en las elecciones y del condicionamiento en la legitimación del sistema político.

Así, de ésta política pública (la de la transparencia) depende que las etapas del proceso electoral se desarrollen en condiciones de apertura, difundiendo a la ciudadanía la información que se genere, con el objeto de que las y los mexicanos, estén en condición de sancionar que las elecciones se han desarrollado con estricto apego a lo que establece el orden jurídico.

De lo anterior depende que el poder público sea ejercido en un contexto de legitimidad social. Asimismo, esta situación incrementa la confianza ciudadana y robustece la obediencia de la Ley y el respeto a las instituciones. Condiciones necesarias para alcanzar la paz social y junto con ello, la construcción de un país democrático que antepone los intereses comunes a las aspiraciones individuales.

Sin embargo, para alcanzar esto, primero es necesario que las instituciones públicas encargadas de proteger la soberanía popular y la decisión que la mayoría manifieste en las urnas -principalmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- se consoliden como autoridades confiables, que cuenten con amplia credibilidad. Esta condición se encuentra supeditada a que el ejercicio de sus funciones tenga lugar en el ámbito de la publicidad, por lo tanto, que los principios de la transparencia y rendición de cuentas, rijan su funcionamiento.



Esto es así, ya que la transparencia en el ámbito electoral, cumple la importante función de brindar confianza a la ciudadanía de que su voz será respetada; pero también, de que contarán con opciones políticas que cubran sus aspiraciones individuales, de forma tal que al emitir el sufragio, su elección forjará una verdadera representación. No obstante, como lo señala Carl Schmitt, la representatividad puede tener lugar sólo en el ámbito de la publicidad; es decir, no hay representatividad si ésta se desarrolla a escondidas o entre pocos.

Verbo (representar) que no puede limitarse a la designación de quienes actuarán en nombre y cuenta de otros, sino que debe asegurar, que se reflejen las diversas tendencias, preferencias y necesidades de nuestro país, sin exclusiones. Como se advierte, el Estado mexicano ha emprendido numerosos esfuerzos por lograr que su vida pública se sostenga en los principios de transparencia y de respeto a los derechos humanos, principalmente, al acceso a la información. No obstante, los hechos muestran que aún existe una enorme distancia entre lo que ocurre en la realidad y el ideal que se plasma en las leyes. Ejemplo de ello, es la ausencia de reglamentación específica en la materia, de algunos actores sociales de máxima relevancia en la consolidación de la democracia, como lo son, los partidos políticos.

Los esfuerzos que ha destinado México en aras de incorporar a la transparencia como principio transversal del quehacer público, no sólo de sus instituciones públicas, sino de cualquier entidad que incida en el ejercicio del poder político, se han enfocado en una doble vía:

1. A través de las obligaciones que las leyes imponen a las instituciones del Estado, encaminadas a hacer públicos sus procesos, sus finanzas y el destino de las mismas, su integración, su funcionamiento y cualquier acto que derive del ejercicio de las facultades y competencias que le concede el sistema jurídico mexicano; y
2. Mediante la incorporación de mecanismos institucionales para lograr la exigibilidad y, en su caso, justiciabilidad del derecho al acceso a la información y de los derechos, cuyo ejercicio depende, de su respeto y garantía.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juega un doble papel en el afianzamiento de la transparencia política; es decir, por una parte es sujeto destinatario de las obligaciones establecidas en la Constitución Federal y en las leyes secundarias, y en cuanto tal, busca transparentar su actuar, lo cual, es indispensable para garantizar la legalidad de los resultados finales de las elecciones, así como asignar legitimidad y confianza al sistema democrático. Condición *sine qua non*, de las instituciones que buscan proteger la voluntad popular, expresada a través del sufragio universal.

Y por otra, debe actuar como órgano garante del acceso a la información cuando ocurra una posible transgresión a esta prerrogativa e incida negativamente en el ejercicio de los derechos político-electorales. En ejercicio de esa segunda facultad este órgano jurisdiccional mexicano ha buscado establecer los límites y alcances de los principios que deben regir la actuación de los partidos políticos, así como su relación con los militantes y la ciudadanía en general.

De esta manera, ha emitido diversas sentencias en las que reconoce que el derecho a la información, es un prerequisite para ejercer los derechos político-electorales, principalmente, el derecho a votar y ser votado, así como a la libre asociación política y afiliación partidista. La protección judicial de los derechos que habilitan la participación política, podría extenderse al derecho al acceso a la información, cuando el ejercicio de ambas prerrogativas se encuentre relacionado⁴.

En este orden de ideas, el máximo Tribunal de México en material electoral ha establecido que sin información, los derechos político-electorales se verían sometidos a la dictadura del oscurantismo. A la par, la potestad transformadora de la voluntad popular manifestada a través del voto, estaría destinada a reducirse a un buen deseo. Asimismo, en sus resoluciones, también ha manifestado que la realización y actualización de estos documentos básicos, es obligación de los institutos políticos, para fortalecer y consolidar tanto su vida democrática, como los principios rectores de la materia electoral.

De esta manera, este órgano jurisdiccional ha destinado hasta el máximo de sus esfuerzos por establecer al interior de los partidos políticos, estándares que adapten los principios democráticos, a través de estatutos acordes con la Constitución, con la ley y con los criterios aportados por las resoluciones jurisdiccionales⁵.

Conclusión

El papel de la judicatura en la transparencia es, como quedó demostrado con el caso del TEPJF, abonar a la construcción de una *cultura de la transparencia*, a través de una labor dialógica, propia del quehacer judicial, esgrimiendo sentencias con razones que permitan a la ciudadanía, a los partidos políticos y a los funcionarios públicos, actuar en consecuencia

⁴ Al respecto puede acudir a las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001, consultables en las siguientes direcciones electrónicas:
<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JDC/SUP-JDC-00127-2001.htm> y
<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JDC/SUP-JDC-00128-2001.htm>

⁵ Al respecto puede acudir a las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-2638/2008 y SUP-JDC-2639/2008 acumulados, consultables en las siguientes direcciones electrónicas:
http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/turnos/turno_seleccion.asp?f=1&id=9715 y
http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/turnos/turno_seleccion.asp?f=1&id=1293



a los principios que la sostienen. Por ello, el papel de los jueces es fundamental, para seguir consolidando a la democracia.