

EL NUEVO RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN APLICABLE A PARTIDOS POLÍTICOS *THE NEW REGIME OF TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION APPLICABLE TO POLITICAL PARTIES*



*Lilibeth ÁLVAREZ RODRÍGUEZ**

RESUMEN. Las reformas constitucionales de 2014 en materias político electoral y de transparencia son armónicas y convergen estratégicamente en un esquema de apertura al incorporar a los partidos políticos como sujetos obligados directos de transparencia. Este artículo analiza la aplicación de este nuevo régimen, ya que, hasta el momento, no se ha otorgado certeza jurídica sobre la concepción de los partidos políticos como sujetos obligados, lo que afecta la garantía del derecho fundamental de acceso a la información. En este sentido, se evidencia el problema jurídico que existe debido al diseño estructural de la legislación en materia de transparencia y su aplicación. Esto se debe a que, por un lado, el mismo partido político con registro nacional se considera como sujeto obligado de manera diferente a nivel federal y estatal, y, por el otro, existe una doble competencia de los organismos garantes para conocer los recursos de revisión, en el caso de la participación de los partidos políticos nacionales en el ámbito estatal.

PALABRAS CLAVE. Transparencia, acceso a la información, partidos políticos, regulación.

* Maestra en estudios jurídicos por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Colaboradora del Observatorio Iberoamericano de Protección de Datos. Actualmente se desempeña como asesora en la Presidencia del Consejo General e integrante del Comité de Transparencia del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), *lili_beth11@yahoo.com.mx*.

Fecha de recepción: 11 de enero de 2018.

Fecha de dictamen: 07 de febrero de 2018.

LILIBETH ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

30

ABSTRACT. The Transparency constitutional reforms approved in 2014, defined an openness regime for all Mexican political parties as subjects to the access to information legislation. This article analyzes the application of the new obligations since, no legal certainty has been granted regarding the conception of political parties as obligated subjects by law, which affects the guarantee of the fundamental right of access to information. The legal problem lays in the institutional design of the legislation. This is because, on the one hand, the same political party with a national registry is covered by the national and state legislations differently; and on the other, there is a double competence of the overseeing agencies to review openness from the political parties in Mexico.

KEY WORDS. Transparency, access to information, political parties.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como propósito fundamental mostrar cómo está regulado el régimen de transparencia y acceso a la información para los partidos políticos a partir de la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia. En este sentido, en el primer apartado se analiza el sistema de partidos y su impacto en la democracia; se diferencia entre partidos políticos nacionales y partidos políticos locales, y se expone cómo, a pesar de su relevancia en el sistema político y en la vida pública, se han mantenido ajenos a la transparencia.

En el segundo apartado se analiza la falta de uniformidad legislativa que existía antes de la reforma constitucional de 2014, en torno a la concepción de los partidos políticos como sujetos obligados. También se analiza que la transparencia es concurrente, ya que se encuentra simultáneamente otorgada a la Federación y a las entidades federativas, atendiendo a las bases y principios establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

Los apartados tercero y cuarto tienen como propósito evidenciar el problema jurídico que existe en la aplicación de la LGTAIP en relación con el cumplimiento de obligaciones de transparencia, en la manera en que se garantiza el derecho de acceso a la información, y en la competencia del organismo garante de transparencia y acceso a la información para conocer los recursos de revisión, tratándose de partidos políticos nacionales y su participación en el ámbito estatal.

Finalmente, en el apartado quinto se propone un modelo de concepción de los partidos políticos como sujetos obligados en materia de transparencia a partir de su naturaleza constitucional y el carácter de su registro, lo que conllevaría a una modificación del diseño estructural de la legislación federal y local.

II. SISTEMA DE PARTIDOS, DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

31

Existe un vínculo indisoluble entre la democracia y la transparencia, pues la característica de un Estado democrático radica en que los ciudadanos son la única fuente de legitimidad del poder. Para Sartori (2012: 39), habrá democracia en la medida en que exista una sociedad abierta, en donde la relación entre gobernantes y gobernados se base en la premisa de que el Estado está al servicio de los ciudadanos, y no los ciudadanos al servicio del Estado.

Ahora bien, para poder mantener el poder político, acceder al poder público y, en consecuencia, poder formar gobiernos, el sistema de partidos juega un papel importantísimo en la democracia. Los partidos políticos constituyen un canal de comunicación entre la sociedad y su gobierno y, en el marco de las contiendas electorales, son los actores principales de la lucha por el poder.

Desde el punto de vista de la ciencia política, un sistema de partidos se entiende como un sistema de interacciones, resultado de la competencia entre partidos políticos; en este sentido, existen sistemas de partidos competitivos y no competitivos, siendo estos últimos propios de una democracia (Sartori, 2005: 69).

Sartori considera que, de acuerdo con la importancia del número de partidos y la competitividad que existe entre ellos en las contiendas electorales —ya sea porque ganan las elecciones, por su posibilidad de formar coaliciones, o por su capacidad de intimidación—, los sistemas de partidos fundamentalmente comprenden cuatro grandes sistemas: partido predominante, bipartidista, pluralismo moderado y pluralismo polarizado.

Leonardo Valdés (2016: 39) señala que las principales funciones del sistema de partidos son la confrontación de opciones, la lucha democrática por el poder, la obtención legítima de cargos de representación y de gobierno y, finalmente, el ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas.

Desde el punto de vista jurídico, conforme al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los partidos

LILIBETH ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

32 políticos son considerados como entidades de interés público, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público. Asimismo, el sistema jurídico mexicano diferencia entre partidos políticos con registro nacional y partidos políticos con registro local. En este orden de ideas, en la CPEUM se establece que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y el derecho de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. En este apartado es donde radica la diferencia entre un partido político con registro nacional y un partido político con registro local, ya que este último se encuentra impedido para participar en elecciones federales.

En efecto, de acuerdo con los artículos 12 y 13 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), existen diferencias en cuanto al carácter de los partidos políticos y, en consecuencia, en su intervención en los procesos electorales, ya que normativamente existe una distinción entre los requisitos para obtener el registro como partido político nacional y partido político local. De igual manera, existe una distinción en cuanto al financiamiento público que reciben, ya que un partido político con registro nacional goza de financiamiento público para actividades permanentes, específicas, y para la obtención del voto —proveniente del ámbito federal y local en aquellas entidades federativas en donde cuenten con acreditación—, mientras que los partidos políticos locales cuentan con financiamiento público exclusivamente del ámbito local (LGPP, artículos 51 y 52). En este sentido, existe también una distribución de competencias respecto a las autoridades electorales para conocer los asuntos relacionados con partidos políticos.

En este punto, el Instituto Nacional Electoral (INE) tiene atribuciones para registrar a los partidos políticos nacionales; reconocerles los derechos y acceso a las prerrogativas, y de los candidatos a cargos de elección popular en el ámbito federal, así como la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones y agrupaciones políticas en el ámbito federal y local (LGPP, artículo 7o.). Por su parte, los organismos públicos locales electorales cuentan con atribuciones para el registro de los partidos políticos locales y para reconocer sus derechos y el acceso a sus prerrogativas, así como los de candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas (LGPP, artículo 9o.).

Derivado de la importancia en la vida política y pública, resulta indispensable que los partidos políticos actúen de manera transparente y rindan

cuentas, pues son entidades de interés público financiadas con recursos públicos. Para Peschard (2015), por el solo hecho de participar en comicios y postular candidatos para los cargos de elección popular, tienen que estar reglamentados por el derecho público.

Los partidos políticos realizan funciones que tienen un impacto importante en el espacio público; por lo tanto, no sólo interesan a quienes forman parte de los mismos, es decir, a su militancia y dirigencia, sino al conjunto de la sociedad (Jusidman y Ramírez, 2014).

Neuman (1968) sostiene que un partido político es, por su naturaleza, el gran intermediario que une las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones de gobierno. En consecuencia, podemos concluir que los partidos políticos son la columna vertebral del sistema político y, dada su propia naturaleza, mantienen un vínculo directo con la ciudadanía, por lo que su relación con el poder y la política los coloca indiscutiblemente en el ámbito público.

Pese a la relevancia de los partidos políticos en la democracia, la transparencia respecto a su actuación y sobre el uso y destino de los recursos públicos que les son destinados no ha sido precisamente una característica. Es más, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción 2013, el porcentaje de población en México que considera que hay corrupción en los partidos políticos es de 91%; es decir, en este estudio los mexicanos consideran que los partidos políticos ocupan el primer lugar de las instituciones corruptas (Transparencia Internacional, citado en Guerra, 2017: 13).

Por otro lado, de acuerdo con el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía* (INE, 2015), la confianza en los partidos políticos y diputados está por debajo del 20%. En este sentido, la falta de confianza provoca que la ciudadanía no se relacione con los gobiernos ni con los partidos políticos para resolver problemas, por lo que no los ve como entidades que existen para su beneficio.

Al respecto, de acuerdo con Peschard (2017: 21), tradicionalmente el poder político se centraba en la opacidad y el ocultamiento como mecanismo para incrementar su posibilidad de actuar a discreción, pues al llevarse la toma de decisiones y los mecanismos para concretarlas al terreno de lo oculto, se incrementa la capacidad de acción del gobierno y de intervención en la población y, con ello, se mantenía el poder. Es por ello que el secreto ha sido atesorado por los partidos políticos, ya que permite tener el monopolio sobre las principales decisiones que afectan a la sociedad, y es considerado un elemento para mantener el poder político.



LILIBETH ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

III. EL NUEVO RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN APLICABLE A PARTIDOS POLÍTICOS

La transparencia en los partidos políticos es una práctica reciente. Hasta antes de la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia existía una falta de uniformidad legislativa a nivel nacional en cuanto a la concepción de los partidos políticos como “sujetos obligados” (Guerra, 2017:16).
34 Básicamente se clasificaban en tres rubros:

- — Legislaciones en donde los partidos políticos no eran considerados sujetos obligados; es decir, en las que no se podían interponer solicitudes de información ni tenían obligación de publicar información.¹
- — Legislaciones en donde los partidos políticos eran considerados sujetos obligados indirectos, esto es, que se podía acceder a información a través de los institutos electorales.²
- — Legislaciones en donde los partidos políticos eran considerados sujetos obligados directos, lo que significa que se podía solicitar información directamente y existía la obligación de publicar dicha información.³

En este orden de ideas, podemos señalar que las reformas constitucionales de 2014 en materia política electoral y en materia de transparencia son armónicas, y convergen estratégicamente en un esquema de apertura política y gubernamental al incorporarse la máxima publicidad como principio constitucional rector de la función electoral. Este principio tiene su origen en el derecho fundamental de acceso a la información pública, el cual también queda asentado al incorporar a los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de transparencia.

En efecto, el principio de publicidad de la información como rector de la función electoral —en donde los partidos políticos son un elemento importante al ser corresponsables en la organización y vigilancia de los procesos electorales— pretende “maximizar el uso social de la información” (López, 2009: 21) a fin de darle sentido, orden y utilidad a la

¹ Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

² Aguascalientes, Baja California, Campeche, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Nuevo León y la Federación.

³ Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

información que se genera, con motivo de la renovación de los poderes públicos mediante elecciones libres y auténticas, ya que los procesos electorales son de interés público.

Ahora bien, para explicar el nuevo régimen de transparencia aplicable a los partidos políticos, se debe comenzar por señalar que la materia de transparencia está simultáneamente otorgada a la Federación y a las entidades federativas; es decir, se trata de una materia concurrente, de ahí que exista una Ley General, una Ley Federal y 32 leyes de transparencia estatales.

35

Gutiérrez (2010: 301-311) señala tres sentidos de una ley general; el sentido amplio se refiere a que la norma es general y abstracta, en virtud de que *prima facie* a toda ley le es sustancial tener carácter general porque preponderantemente contiene reglas o normas generales abstractas.

Al explicar el uso de la Ley General como sustituto de Federal, señala que de manera errónea se ha empleado el calificativo de “general” para hacer referencia a leyes federales. En este sentido, considera que, tomando en consideración las características de un Estado federal, el orden federal actúa acorde con las facultades expresas constitucionalmente. De ahí que cuando se emiten leyes con base en esas facultades no se requiere utilizar el término “federal”; no obstante, cuando se emiten leyes en donde, derivado de la materia, es competencia de regulación tanto del ámbito federal como local se justifica la utilización del término, ya que ello permite distinguir el ámbito de aplicación de la ley. Finalmente, al referirse a la Ley General como ley marco, señala que, por regla general, es un tipo de ley cuya función constitucional en un Estado en el que coexisten diversos órdenes competenciales, como el caso del Estado federal, es que se distribuyan competencias entre dos o más órdenes de gobierno. Sin embargo, la regla general es que existe una excepción, dado que en la Constitución algunas materias están simultáneamente otorgadas, por su naturaleza, expresamente a la Federación y a las entidades federativas, incluso a los municipios, de ahí que se puede considerar que tengan un carácter concurrente, lo que implica que las leyes locales deben sujetarse al contenido de la Ley General.

En un sentido similar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver la controversia constitucional 29/2000, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, consideró que cuando se está ante facultades concurrentes, la Federación, las entidades federativas y los municipios pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73 de la CPEUM, el que determine los términos y formas de participación a través de una Ley General (SCJN,

LILIBETH ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

2001). Asimismo, señala que las leyes generales o concurrentes tienen dos propósitos simultáneos: distribuir competencias entre la Federación y los estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, y establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

36 En este sentido, y de acuerdo con lo señalado por la SCJN y Gutiérrez Parada (2010), como consecuencia de la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia, se le otorgó la facultad al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información, y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno (CPEUM, artículo 73).

En cuanto al artículo 2o. de la LGTAIP, se establece como uno de los objetivos de la ley, distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de transparencia y acceso a la información. De igual modo, en su transitorio quinto otorgó el plazo de un año al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados y a la Asamblea del entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México), para armonizar las leyes conforme a lo establecido en la misma. De esta manera, en el artículo 1o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) se establece que tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal para garantizar el derecho de acceso a la información pública 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 federales o realice actos de autoridad.

Ahora bien, tomando como ejemplo el Estado de México, en el artículo 3o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEMYM), se establece que son sujetos obligados de la ley cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos estatales y municipales, así como cualquier persona física, jurídica, colectiva o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal, y que deba cumplir con las obligaciones previstas en la ley.

Derivado de lo anterior, se observa que los partidos políticos con registro nacional son sujetos obligados de la LGTAIP, de la LFTAIP y de las leyes locales de transparencia de aquellas entidades federativas en donde

cuentan con acreditación ante los organismos públicos locales electorales para participar en procesos electorales locales y, en consecuencia, reciban recursos públicos estatales; es decir, un mismo partido político con registro nacional es considerado un sujeto obligado diferente en el ámbito federal y en el ámbito estatal.

En este sentido, de acuerdo con lo establecido en la LFTAIP y la LTAIPEMYM, el elemento que se toma en cuenta para considerar a los partidos políticos como sujetos obligados de dichas leyes es que reciban recursos públicos; en el caso de la LFTAIP, recursos de la Federación, y en el caso de la LTAIPEMYM, recursos del Estado de México. De ahí que un partido político con registro nacional es sujeto obligado tanto en el ámbito federal como estatal.

Esto ha provocado que se diferencie entre el ámbito de aplicación de la norma en relación con el cumplimiento de obligaciones de transparencia y el derecho de acceso a la información, así como a la competencia del organismo garante de transparencia y acceso a la información para conocer de los asuntos, tal y como se evidenciará a continuación.

IV. VERIFICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

Derivado del nuevo marco legal que impone a los partidos políticos cumplir con obligaciones en materia de transparencia, se cuentan con obligaciones previstas en la LGPP, en la LGTAIP, en la LFTAIP, y las previstas en las leyes de transparencia estatales, como la LTAIPEMYM para el caso del Estado de México.

En su artículo 70, la LGTAIP establece las obligaciones de transparencia comunes aplicables a todos los sujetos obligados, incluidos los partidos políticos. Asimismo, en el artículo 76 se establecen las obligaciones de transparencia específicas que, de acuerdo con su naturaleza, facultades y funciones, les corresponde tener a disposición del público en su página electrónica y en la plataforma nacional de transparencia. Ahora bien, en el artículo 74 de la misma ley se dicta que los partidos políticos en el orden federal deberán poner a disposición del público y actualizar la información señalada en los artículos 70 y 76 de la LGTAIP; esto es, la información correspondiente a las obligaciones de transparencia comunes y específicas; por lo tanto, a nivel federal no existe variación alguna derivada de la remisión de la LFTAIP al contenido de la LGTAIP.



LILIBETH ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

Al analizar el artículo 30 de la LGPP, se advierte que, en gran medida, contempla las mismas obligaciones de transparencia que las contenidas en los artículos 70 y 76 de la LGTAIP.

38 A efecto de comprender las obligaciones en materia de transparencia, antes y después de la reforma de 2014, a continuación se presenta un cuadro comparativo de las obligaciones de transparencia específicas previstas en la LGTAIP, en la LGPP, en la LFTAIP, y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁴ (LFTAIPG). Cabe señalar que el análisis se centrará a nivel de la legislación general y federal, en razón de que, como se mencionó anteriormente, el régimen de transparencia aplicable a partidos políticos antes de 2014 no se encontraba homologado a nivel nacional. En este sentido, lo que interesa, para efectos del artículo, es mostrar un panorama general al respecto.

CUADRO 1. COMPARATIVO DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA ESPECÍFICAS PREVISTAS EN LA LGTAIP, LA LGPP, LA LFTAIP Y LA LFTAIPG

<i>Obligaciones de transparencia después de la reforma de 2014 contenidas en la LGTAIP (artículo 76) y la LFTAIP (artículo 74)</i>	<i>Obligaciones de transparencia contenidas en la LGPP (artículo 30)</i>	<i>Obligaciones de transparencia antes de 2014 contenidas en la LFTAIPG (artículo 11)</i>
El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, que contendrá exclusivamente: apellidos, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia.	Sí	No
Los acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección de los partidos políticos.	No	No
Los convenios de participación entre partidos políticos con organizaciones de la sociedad civil.	No	No
Contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios.	Sí	No
Las minutas de las sesiones de los partidos políticos.	No	No
Los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos.	No	No

⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 11 de junio de 2002 y abrogada mediante decreto publicado en el *DOF* el 9 de mayo de 2016.

EL NUEVO RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN...

Las organizaciones sociales adherentes o similares a algún partido político.	No	No
Los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por sus militantes.	No	No
Los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculados con los montos aportados.	No	No
El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas.	No	No
El acta de la asamblea constitutiva.	No	No
Las demarcaciones electorales en las que participen.	No	No
Los tiempos que les corresponden en canales de radio y televisión.	No	No
Sus documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno y los mecanismos de designación de los órganos de dirección en sus respectivos ámbitos.	Sí	No
El directorio de sus órganos de dirección nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales.	Sí	No
El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere la fracción anterior y de los demás funcionarios partidistas, que deberá vincularse con el directorio y estructura orgánica; así como cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función que desempeñe dentro o fuera del partido.	Sí	No
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.	No	No
El currículum de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal.	No	No
Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales.	Sí	No



LILIBETH ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

40

-
-
-

Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular y, en su caso, el registro correspondiente.	Sí	No
Los responsables de los procesos internos de evaluación y selección de candidatos a cargos de elección popular, conforme a su normatividad interna.	No	No
Informes sobre el gasto del financiamiento público ordinario recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.	Los informes que estén obligados a entregar en términos de lo dispuesto en la Ley.	Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al INE.
Las resoluciones dictadas por los órganos de control.	Sí	No
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.	Sí	Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.
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.	Sí	No
Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado.		No
Los nombres de sus representantes ante la autoridad electoral competente.	Sí	No
Los mecanismos de control y supervisión aplicados a los procesos internos de selección de candidatos.	No	No

EL NUEVO RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN...

El listado de fundaciones, asociaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico de los partidos políticos, así como los montos destinados para tal efecto.	Sí	No
Las resoluciones que dicte la autoridad electoral competente respecto de los informes de ingresos y gastos.	Sí	No
	Las facultades de sus órganos de dirección.	
	Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus militantes, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular.	
	Resultados de revisiones, informes, verificaciones y auditorías de que sean objeto con motivo de la fiscalización de sus recursos, una vez concluidas; así como su debido cumplimiento.	Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al INE, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.



LILIBETH ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

42

-
-
-

	Sentencias de los órganos jurisdiccionales en los que el partido sea parte del proceso, así como su forma de acatarla.	
	Las resoluciones relativas a garantizar los derechos de sus militantes, así como su cabal cumplimiento.	

FUENTE: elaboración propia con base en la legislación antes referida.

Finalmente, al analizar el régimen de transparencia en el Estado de México, la LTAIPEMYM, en su artículo 92, establece las mismas obligaciones de transparencia comunes que la LGTAIP. De igual manera, en el artículo 100 de la LTAIPEMYM se establece que la información que generen los partidos políticos nacionales acreditados para participar en elecciones locales y los partidos políticos locales se deberá poner a disposición del público. Es decir, las obligaciones de transparencia específicas son similares a las que establece la LGTAIP, salvo aquellas en donde se define en dicha ley que la obligación relativa al acta de la asamblea constitutiva aplica únicamente a partidos políticos locales; en el caso de los directorios únicamente abarca en el ámbito estatal, distrital y municipal, y lo mismo ocurre con el currículo de precandidatos, candidatos y dirigentes.

Ahora bien, al aplicar la legislación, se observa que, tratándose de las obligaciones de transparencia de los partidos políticos con registro nacional a nivel federal, a los comités directivos o dirigencias nacionales les resulta aplicable el artículo 1o. de la LFTAIP, y la verificación respecto al cumplimiento de las mismas corresponde al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) a través de la plataforma nacional de transparencia⁵ (LFTAIP, artículo 77).

En relación con los partidos políticos con registro nacional y acreditación ante los organismos públicos locales electorales para participar en los procesos electorales de las entidades federativas, deben cumplir con las obligaciones de transparencia previstas en las leyes locales a través de

⁵ En donde los partidos políticos con registro nacional son sujetos obligados de la LFTAIP a través de los comités directivos o dirigencias nacionales, disponible en: http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/sistema_portales.

los comités directivos estatales o dirigencias estatales, y la verificación respecto a su cumplimiento corresponde a los organismos garantes de acceso a la información dependiendo del ámbito territorial de aplicación de la ley local. Así, en el caso del Estado de México, la verificación la realiza el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM) a través del Sistema de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX)⁶ (LTAIPEMYM, artículo 107).

43

Derivado de lo anterior, se puede concluir que, en general, el marco normativo que regula las obligaciones de transparencia, tanto comunes y específicas aplicables a los partidos políticos, se encuentra homologado, y se diferencia entre el ámbito de aplicación de la ley y la competencia de los organismos garantes para llevar a cabo la verificación del cumplimiento de las mismas. En este sentido, al INAI le corresponde la verificación a nivel federal, y a los organismos garantes de las entidades federativas, como el INFOEM, les corresponde la verificación a nivel estatal.

V. GARANTÍA DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Para reflejar la manera en que se garantiza el derecho fundamental de acceso a la información, en este apartado se revisarán recursos de revisión resueltos por el INAI en contra de los partidos políticos con registro nacional: Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN).

Cabe señalar que el universo de observación se centra en estos tres partidos políticos en razón del asunto tratado, ya que se refieren a información relacionada con el ámbito estatal. Concretamente, en dos de los recursos se solicita información al Estado de México concerniente al proceso electoral local de gobernador, así como información de los candidatos en las entidades federativas que participaron en el proceso electoral local en 2016-2017, y de los dirigentes estatales. Finalmente, el último de los recursos abarca todas las entidades federativas.

Los recursos de revisión que serán analizados permiten evidenciar el criterio del INAI en cuanto a la concepción de los partidos políticos como sujetos obligados en materia de transparencia, y sobre el problema que

⁶ En dicho sistema de información, los partidos políticos con registro nacional y acreditación para participar en procesos electorales locales son sujetos obligados de la LTAIPEMYM a través de los comités directivos o dirigencias estatales, disponible en: <http://www.ipomex.org.mx/portal.htm>.

LILIBETH ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

existe en la competencia del organismo garante para conocer los asuntos y el ámbito de aplicación de la legislación en la materia. Todas las solicitudes presentadas por los particulares se realizaron a través de la plataforma nacional de transparencia.

44 En el recurso de revisión 3820/17 (INAI, 2017), una particular solicitó al partido político Morena las facturas, contratos y muestras del informe de precampaña de cada uno de los precandidatos al cargo de gobernador del Estado de México para el proceso electoral 2016-2017. La unidad de transparencia dio respuesta a la solicitud brindando orientación a la particular para que presentara la solicitud en la unidad de transparencia del Comité Ejecutivo Estatal de Morena en el Estado de México.

● Al resolver el fondo del asunto, el INAI revocó la respuesta del partido político, y le ordenó turnar la solicitud a la Secretaría de Finanzas del Comité Ejecutivo Estatal del Estado de México y a la Secretaría de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional. Esto en virtud de que determinó que Morena, como sujeto obligado de la LFTAIP, era competente para poseer la información, ya que si bien cuenta con dirigencias estatales, el partido político debe ser visto como un todo, es decir, como un solo sujeto obligado. En este sentido, sin importar la estructura u organización interna a nivel estatal o municipal, era competente para conocer la información que generaba en cada una de sus unidades administrativas en todo el territorio nacional.

En el recurso de revisión 3605/2017 (INAI, 2017), un particular solicitó al PRD el currículum con fotografía reciente de los candidatos a cargos de elección popular de las elecciones que se celebrarían en los Estado de México, Coahuila, Nayarit y Veracruz, así como de sus dirigentes a nivel nacional, estatal o municipal, entre otros aspectos. El partido político atendió la solicitud entregando parte de la información, y, en cuanto a los currículos, señaló que se estaba trabajando para subir a su portal la información en versión pública. El particular se inconformó, derivado de la respuesta incompleta por parte del partido político al no haber proporcionado la información relativa a los currículos. En este orden de ideas, durante el trámite del recurso, como parte de los alegatos, el partido político remitió los oficios dirigidos a los presidentes de los comités ejecutivos estatales de los estados de Coahuila, Nayarit y Veracruz, mediante los cuales les requirió la lista de candidatos registrados ante los organismos públicos locales electorales, así como su currículum con fotografía en las elecciones de 2017, y remitió el currículum del candidato del Estado de México, Juan Zepeda Hernández.

El INAI modificó la respuesta del partido político, en virtud de que consideró que incumplió con la LGTAIP al atender la solicitud durante los alegatos, ya que no entregó la información requerida al particular, debido a que constituye una obligación de transparencia, por lo que le ordenó entregar los currículos de los candidatos en dichas entidades federativas y de los dirigentes nacionales, estatales y municipales en el periodo de 2014 a la fecha de la presentación de la solicitud.

Finalmente, en el recurso de revisión 2836/2017 (INAI, 2017), una particular solicitó conocer cuánto se pagó por mes en comidas, reuniones y gastos de representación del dirigente nacional del Partido Acción Nacional (PAN) y de los treinta y dos dirigentes estatales en los estados de la República desde 2013, así como las facturas o comprobantes respectivos. El partido político atendió la solicitud remitiendo información proporcionada por los comités directivos estatales de diversas entidades federativas. Inconforme con la respuesta, la particular manifestó como agravio, en el recurso de revisión, la entrega de información incompleta al no haberle entregado las facturas o notas que evidenciaran la información.

El INAI, al resolver el fondo del asunto, señaló que, a nivel estatal, el PAN cuenta con diversas unidades administrativas —entre las que destacan los comités directivos estatales, la comisión de vigilancia del consejo estatal y las tesorerías estatales— y que, de conformidad con lo establecido por la LGPP, se encontraba obligado, a partir de mayo de 2014 que entró en vigor la ley, a conservar la información relativa al ejercicio de los gastos de campaña, precampañas y, en general, cualquier gasto, los cuales debieron ser amparados por un comprobante para efectos de fiscalización. En razón de lo anterior, modificó la respuesta y ordenó realizar una búsqueda de los comprobantes relativos a la información proporcionada por los comités directivos estatales de Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz.

Para comprender la invasión de competencias entre los ámbitos local y federal en relación con los asuntos analizados, se muestra el siguiente cuadro comparativo.



LILIBETH ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

CUADRO 2. COMPARATIVO DE COMPETENCIAS DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN 3820/2017, 3605/2017 Y 2836/2017

<i>Sujeto obligado/recurso de revisión</i>	<i>Ámbito espacial de la solicitud de información</i>	<i>Órgano garante que conoció del recurso de revisión</i>	<i>Ley aplicada para resolver el asunto</i>
Morena 3820/2017	Estatal	INAI	LFTAIP
PRD 3605/2017	Estatal	INAI	LGTAIP/LFTAIP
PAN 2836/2017	Federal y estatal	INAI	LFTAIP

FUENTE: elaboración propia con base en los recursos de revisión antes referidos.

Del análisis realizado a los tres recursos de revisión se observó que los particulares ejercen su derecho de acceso a la información a través de la plataforma nacional de transparencia, con el objetivo de conocer información respecto al uso de recursos públicos y las funciones que desempeñan los partidos políticos con registro nacional en el ámbito estatal. En este sentido, presentan la solicitud de información ante los comités o dirigencias nacionales y, al no estar conformes con la respuesta emitida, interponen recurso de revisión ante el INAI.

Asimismo, el INAI considera a los partidos políticos como una unidad y, por consiguiente, a los comités directivos estatales o dirigencias estatales los considera como parte de su estructura o como unidades administrativas. En consecuencia, resuelve los asuntos aplicando la LFTAIP, no obstante que la información requerida sea competencia de los comités directivos estatales (y, por tanto, de competencia del órgano estatal), cuando se trata de asuntos relacionados con la participación de los partidos políticos y recursos públicos en el ámbito estatal y procesos electorales locales.

Por su parte, en materia de transparencia, los partidos políticos con registro nacional se encuentran organizados de manera interna por la unidad y comité de transparencia en sus comités ejecutivos o dirigencias nacionales, así como por las unidades de transparencia y comités de transparencia en cada una de las entidades federativas de las que forman parte sus comités o dirigencias estatales. Es decir, los partidos políticos con registro nacional cuentan con diversas unidades y comités de transparencia, y atienden solicitudes de información en dos ámbitos: el federal y el estatal. Además, son competentes para conocer los recursos de revisión que se in-

terpongan en su contra ante el INAI y los organismos garantes en asuntos relacionados a ellos, tanto en el ámbito federal como estatal, dependiendo del ámbito territorial de aplicación de la ley.

Derivado de lo anterior, se puede señalar que se encuentra perfectamente delimitado el ámbito de aplicación de las leyes y la competencia de los organismos garantes en relación con la verificación de las obligaciones de transparencia; sin embargo, no es así en cuanto a la garantía del derecho fundamental de acceso a la información. Esto permite evidenciar que existe un problema jurídico en la concepción de los partidos políticos como sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

En efecto, al tratarse del derecho de acceso a la información relacionada con partidos políticos con registro nacional, en el ámbito estatal existe una doble competencia de los organismos garantes para conocer los asuntos, aunado a que se aplican leyes diferentes, ya que el INAI, además de conocer los asuntos relacionados con los comités directivos o dirigencias nacionales, conoce asuntos relacionados con los comités directivos y dirigencias estatales aplicando la LFTAIP. En este punto, los organismos garantes de las entidades federativas conocen los asuntos relacionados con los comités directivos y dirigencias estatales, dependiendo del ámbito de aplicación de la ley local.

En suma, se concluye en dos sentidos: 1) que el INAI invade las competencias de los organismos garantes de las entidades federativas y aplica una ley que no resulta aplicable por estar reservada a la Federación, y 2) que existe un error en el diseño estructural de la normatividad en la concepción de los partidos políticos como sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

VI. CONCEPCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO SUJETOS OBLIGADOS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Como anteriormente se evidenció, el nuevo régimen de transparencia aplicable a partidos políticos no ha otorgado la certeza jurídica en su concepción como sujetos obligados, lo que repercute en la garantía del derecho fundamental de acceso a la información. Al respecto, se considera que existe un error en el diseño estructural de la normatividad en cuanto a la incorporación de los partidos políticos como sujetos obligados. Esto es así porque para determinar de qué leyes en materia de transparencia deben ser sujetos obligados, se debe tomar en consideración su naturaleza constitucional y el



LILIBETH ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

carácter de su registro, es decir, si se trata de un partido político con registro nacional o con registro en el ámbito local.

48 Considerar lo anterior no implica que se esté de acuerdo en que el INAI invada la competencia de los organismos garantes de las entidades federativas y resuelva asuntos de los partidos políticos nacionales relacionados con el ámbito estatal aplicando la LFTAIP, sino todo lo contrario, como organismo constitucional autónomo debe ajustar su actuación al marco constitucional y legal, con lo cual debe respetar la reserva de ley y la competencia concurrente en materia de transparencia establecida en la CPEUM. Asimismo, el INAI debe respetar la autonomía de los organismos garantes de las entidades federativas, pues tiene la obligación de otorgar certeza jurídica a los particulares en la garantía del derecho fundamental de acceso a la información.

Es decir, tal y como se encuentra actualmente el diseño de la normatividad en la materia, el INAI tendría que desechar los recursos de revisión interpuestos en contra de partidos políticos nacionales cuando se trate de asuntos relacionados con recursos públicos estatales o sobre su participación en procesos electorales locales, esto por ser aplicables las leyes estatales y de la competencia de los organismos garantes de las entidades federativas. Esto tiene su razón porque el INAI únicamente puede intervenir en asuntos que les competen a las entidades federativas en el ejercicio de su facultad de atracción, o a través del recurso de inconformidad. Al respecto, la facultad de atracción se ejerce para conocer recursos de revisión pendientes de resolución que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten, ya sea de oficio o a petición de los organismos garantes de las entidades federativas (artículo 181 de la LGTAIP), en tanto que el recurso de inconformidad procede para impugnar las resoluciones a los recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas que confirmen o modifiquen la clasificación de la información, o confirmen la inexistencia o negativa de la información (artículos 159 y 160 de la LGTAIP).

En este sentido, en los asuntos de las entidades federativas que fueron analizados, el INAI no ejerció su facultad de atracción, ni conoció de ellos vía recurso de inconformidad, por lo que se puede concluir que la explicación razonable para que el INAI conozca dichos asuntos deriva de una intención garantista y progresiva del derecho fundamental de acceso a la información pública por parte de dicha institución. En este orden de ideas, lo que se propone es repensar la concepción de los partidos políticos para ser considerados como sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información, lo que implicaría una modificación al diseño estructural de la normatividad federal y local.

En efecto, los partidos políticos deben ser vistos como una unidad; es decir, un partido político de carácter nacional, atendiendo a su propia naturaleza constitucional de entidad de interés público, debe ser sujeto obligado exclusivamente de la LFTAIP. De esta manera, el único organismo garante para verificar el cumplimiento de sus obligaciones y resolver los recursos de revisión interpuestos en su contra debe ser el INAI y no los organismos garantes de las entidades federativas, pese a que reciban recursos públicos provenientes de los estados.

49

Esto permitirá estar acorde con el modelo nacional en materia político electoral, debido a que, en la actualidad, la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos, tanto del ámbito federal como local, son competencia de la autoridad electoral nacional y no de las autoridades electorales locales, pese a que cada entidad federativa cuenta con su propia legislación electoral y otorga financiamiento público local. En relación con los partidos políticos con registro en el ámbito local, deben ser sujetos obligados de las leyes de transparencia locales, y la competencia para verificar el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, y garantizar el derecho de acceso a la información, debe ser exclusivamente de los organismos garantes de las entidades federativas.

El modelo propuesto evitará que el mismo partido político nacional sea tratado de manera diferente como sujeto obligado a nivel federal y en las diversas entidades federativas. También podrá promover una mejor organización interna de dichos partidos, y que mantengan un orden documental homogéneo a nivel nacional, con lo que se garantizará, de una manera más eficaz, el derecho de acceso a la información pública.

Al ser vistos como una unidad, los partidos políticos nacionales cumplirán con sus obligaciones de transparencia a nivel nacional, sin distinguir entre el cumplimiento entre una entidad federativa y otra, y sin importar si los recursos públicos son provenientes del financiamiento público local o federal, ya que existe un deber de rendición de cuentas sobre los mismos. En este orden de ideas, el que los partidos políticos con registro nacional sean sujetos obligados exclusivamente de la LFTAIP, y no así de las leyes locales, permitirá otorgar certeza jurídica a quien tenga interés de acceder a la información, y evitará la confusión en los particulares sobre el organismo garante al cual acudir cuando no estén de acuerdo con la respuesta otorgada. A su vez, con este modelo, los partidos políticos atenderán de mejor manera las solicitudes de información y el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia.

LILIBETH ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

Para finalizar, de manera breve y general, se enlistan algunas conclusiones:

- 50
- El nuevo régimen de transparencia y acceso a la información aplicable a partidos políticos nacionales ha provocado que se les considere como sujetos obligados de manera diferente a nivel federal y estatal.
 - El nuevo régimen de transparencia y acceso a la información aplicable a partidos políticos nacionales ha provocado que exista una doble competencia de los organismos garantes para conocer los recursos de revisión, y en que se distinga entre el ámbito de aplicación de la ley.
 -
 -
 -
 - Existe un error en el diseño estructural de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información sobre la concepción de los partidos políticos como sujetos obligados.
 - Para considerar a los partidos políticos como sujetos obligados en materia de transparencia se debe tomar en consideración su naturaleza constitucional y el carácter de su registro; es decir, si se trata de un partido político con registro nacional o con registro en el ámbito local y, a partir de estas consideraciones, determinar de qué leyes deben ser sujetos obligados.
 - La transparencia y acceso a la información en los partidos políticos pretende constituirse como un mecanismo eficaz para dar a conocer su actuar y rendir cuentas a la ciudadanía.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

GUERRA, Oscar, 2017, *La transparencia en los partidos políticos y en las agrupaciones políticas*, México, Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

GUTIÉRREZ, Oscar, 2010, “Estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano y las leyes generales o leyes marco”, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, México, núm. 34.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), Resoluciones de recursos de revisión, consultado el 20 de noviembre de 2017, disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE), 2015, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*.

- JUSIDMAN, Clara y RAMÍREZ, Sergio (coords.), 2014, *Transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos en México*, México, Incide.
- LÓPEZ, Sergio, 2009, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6o. de la Constitución mexicana*, México, IFAI.
- NEUMAN, Sigmund, 1968, *En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos*, Madrid, Tecnos.
- PESCHARD, Jaqueline, 2015, *Transparencia y partidos políticos*, México, IFAI. 51
- PESCHARD, Jaqueline, 2017, *Grandes problemas transparencia: promesas y desafíos*, México, El Colegio de México.
- SARTORI, Giovanni, 2012, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus. ●
- SARTORI, Giovanni, 2005, *Partidos y sistemas de partidos*, España, Alianza Editorial. ○
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN), 2001, Controversia Constitucional 29/2000, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=757461&fecha=24/12/2001, consultado el 20 de noviembre de 2017.
- VALDÉS, Leonardo, 2016, *Sistemas electorales y de partidos*, México, INE. ●

Marco jurídico

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 2014, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEMYM), 2016, Estado de México, disponible en: https://www.osfem.gob.mx/02_Marco_Juridico/doc/04_LTyAIPEMyM.pdf.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), última reforma publicada en 2017, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), 2002.
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP), 2014, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/ley-general-de-partidos-politicos>.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), 2015, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.