



INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES DEL ÓRGANO
GARANTE DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A
LA INFORMACIÓN
(2014)

Enero de 2015.

PRESENTACIÓN

El Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información del Instituto Nacional Electoral (en adelante OGTAI), publica el presente informe en el que detalla su trabajo realizado a lo largo del año 2014.

Este informe ilustra el trabajo cotidiano del OGTAI y el papel que desempeñó como facilitador de la transición hacia el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (en adelante IFAI), tanto de los partidos políticos, como del propio Instituto Nacional Electoral (en adelante INE). Esta tarea derivó de la reforma constitucional en la materia publicada en febrero de 2014 y que reconoce a los partidos políticos y órganos constitucionales autónomos (entre ellos el INE), como sujetos de regulación directa del IFAI.¹

Conforme a la misma reforma y al criterio establecido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el OGTAI culminará su función hasta en tanto la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en el Congreso de la Unión.² Es así que probablemente, éste podría ser el último informe que elabore el OGTAI para dar cuenta del trabajo realizado como órgano garante de la transparencia, acceso a la información y protección de datos en el INE.

En el informe se abordan cuatro secciones que explican el funcionamiento del OGTAI en el año 2014.

En la primera sección se encuentra la información relacionada con la conformación y operación del OGTAI en sus sesiones. Se incluye una explicación breve de la nueva conformación del OGTAI a principios del año 2014, un reporte consolidado del registro de la asistencia de sus integrantes a cada una de sus sesiones y la naturaleza de éstas (ordinarias, extraordinarias o urgentes).

¹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, consultable en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

² Artículo Octavo Transitorio. En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a las leyes respectivas en materia de transparencia, el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente Decreto y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente.

INFORME ANUAL DEL ÓRGANO GARANTE DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
2014

En el segundo apartado, se comparan las cifras correspondientes a 2013 con las del año que se informa y se identifica el porcentaje que representaron los recursos de revisión interpuestos contra partidos políticos y órganos responsables del INE. De manera similar a lo que ocurrió el año pasado, en esta ocasión la mayoría de los recursos recibidos fueron en contra de órganos del Instituto, con 85% del total. También se incluyen cifras que distinguen el sentido de las resoluciones del OGTAI, apegándose a lo que establece el artículo 45 del Reglamento en la materia. En este sentido, 53% de las resoluciones fueron confirmadas por el Órgano Garante durante este año, contra 32% que fueron modificadas o revocadas.

En el tercer apartado, se explican los cambios y ajustes normativos que se realizaron al Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, según lo establecido por la reforma constitucional del año 2014 y como medida provisional para el periodo de transición del OGTAI al IFAI. Asimismo, se detalla la impugnación que realizó un partido político sobre la competencia del OGTAI, que derivó en una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF).

En la cuarta y última sección, se realiza un recuento de los casos que cobraron mayor relieve por sus implicaciones jurídicas, cuyas resoluciones refuerzan los criterios e interpretaciones del OGTAI.

A manera de conclusión, se informa sobre las actividades adicionales convocadas por el OGTAI, con la finalidad de impulsar la reforma constitucional en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

INFORME ANUAL DEL ÓRGANO GARANTE DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
2014

1. SESIONES DEL OGTAI.

Tipo de sesión y fecha	Integrantes del Órgano Garante				Consejeros del Poder Legislativo							Representantes de los Partidos Políticos											
	Presidente	Especialista	Especialista	Sec. Técnica	PAN	PRI	PRD	PT	MC	PNA	PVEM	PAN	PRI	PRD	PT	MC	PNA	PVEM	MORENA	PH	PES		
1a. Ext. (14/01/14) IFE	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	No integraban el OGTAI				
2a. Ext. (18/02/14) IFE	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓		✓			✓	✓						
1a. Ord. (19/03/14) IFE	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓					
1a. Ext. (30/04/14) INE	✓	✓	✓	✓					✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓						
2a. Ext. (10/06/14) INE	✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓					
3a. Ext. (23/06/14) INE	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓					
1a. Ord. (16/07/14) INE	✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
4a. Ext. (21/08/14) INE	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			
5a. Ext. (11/09/14) INE	✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓					
2a. Ord. (16/10/14) INE	✓	✓	✓	✓					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
6a. Ext. (07/11/14) INE	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓			
7a. Ext. (24/11/14) INE	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓			

Nota. En el *Anexo uno* se incluyen los nombres de los integrantes del OGTAI con voz y voto, así como de los integrantes con voz e invitados que acudieron a alguna sesión durante el año 2014.

2. ESTADÍSTICAS.

La función principal del OGTAI es resolver los recursos de revisión que interpongan los ciudadanos. Ello a partir de la falta de respuesta o la insatisfacción por la respuesta recibida a una solicitud de información remitida a los órganos responsables del INE o los partidos políticos. La resolución a dichos recursos constituye una garantía de que el derecho de acceso a la información pública quedará plenamente protegido en el ámbito de responsabilidad que corresponde a los órganos obligados enmarcados en el Reglamento de la materia. Por ello resulta importante informar cuáles fueron los resultados durante el año sobre la resolución de los recursos de revisión que atendió el Órgano Garante en 2014.

2.1. Resultado de los recursos de revisión atendidos por el OGTAI.

Durante 2014 el OGTAI resolvió 97 recursos de revisión en un total de 53 expedientes o resoluciones.³ Para 2013 la cifra fue de 162 recursos de revisión resueltos en un total de 56 expedientes. La razón principal de esta diferencia entre un año y otro se debe a la reducción en la cantidad de recursos interpuestos en contra de dos o más órganos del Instituto. Mientras que en 2013 se resolvieron 83 recursos en contra de órganos responsables del INE, para 2014 la cifra se redujo a 7 recursos de revisión (véase el cuadro 1).

El Cuadro 1 muestra el número de recursos de revisión resueltos según los distintos tipos de órganos responsables. Como se puede observar, 15.5% de los recursos de revisión resueltos durante 2014 correspondieron a partidos políticos y 84.5% a las diversas unidades responsables al interior del Instituto. Estas cifras muestran una tendencia al alza de los recursos interpuestos contra órganos del Instituto en relación con el año anterior, cuando 25.3% de los recursos resueltos correspondieron a partidos y 74.7% a órganos del IFE. El aumento es de cerca de diez puntos porcentuales de 2013 a 2014 en los recursos de revisión presentados contra algún órgano del Instituto y resueltos por el OGTAI.

³ Se refiere a los recursos con los efectos contemplados en el artículo 45 del Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Debido a la gran cantidad de recursos de revisión que presentan una vinculación estrecha con respecto a un asunto o tema dentro de un mismo acto recurrido, la Secretaría Técnica del OGTAI ha establecido como una práctica común la acumulación de expedientes. Todo ello fundamentado en el artículo 43, párrafo 2, fracción V del Reglamento, donde se establecen las condiciones bajo las cuales procede la acumulación. Por esta razón el número total de resoluciones es inferior al número de recursos de revisión resueltos por el Órgano Garante.

INFORME ANUAL DEL ÓRGANO GARANTE DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

2014

Por otro lado, el partido político que obtuvo un mayor número de recursos durante 2014 es el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 6 en total, seguido por el Partido Acción Nacional (PAN) que recibió 5 recursos. Por su parte, el órgano responsable al interior del INE con el mayor número de recursos recibidos fue el Comité de Información con un total de 48 recursos, lo que representa el 49.5% del total de recursos de revisión resueltos por el OGTAI en el año.

Cuadro 1. Número de recursos de revisión resueltos por el OGTAI, 2013-2014

Órganos responsables (O.R.)	2013		2014	
	No. de recursos resueltos	% respecto al total de O.R.	No. de recursos resueltos	% respecto al total de O.R.
PAN	2	1.2	5	5.2
PRI	30*	18.5	6	6.2
PRD	1	0.6	0	0.0
PNA	0	0.0	1	1.0
PVEM	5	3.1	0	0.0
Morena	0	0.0	1	1.0
PRI y PVEM	3	1.9	0	0.0
PRD y PT	0	0	1	1.0
PAN, PRI, PRD, PT, MC	0	0	1	1.0
Subtotal partidos políticos	41	25.3	15	15.5
Unidad de Enlace	5	3.1	6	6.2
Comité de Información	5	3.1	48	49.5
UFRPP	1	0.6	0	0.0
DEOE	0	0.0	1	1.0
DERFE	4	2.5	4	4.1
DEPPP	4	2.5	3	3.1
DEA	16	9.9	7	7.2
DECEYEC	0	0.0	3	3.1
DJ	3	1.9	1	1.0
Juntas Locales y Distritales	0	0.0	2	2.1
Dos órganos del IFE/INE o más**	83	51.2	7	7.2
Subtotal órganos del IFE/INE	121	74.7	82	84.5
Total órganos responsables	162	100	97	100

Fuente: Secretaría Técnica del OGTAI.

* Contempla dos recursos de revisión donde la resolución incluyó también a algún órgano del IFE.

** Se refiere a recursos de revisión donde las resoluciones alcanzaron a más de algún órgano del IFE/INE, generalmente una Dirección Ejecutiva y una Junta Local o Distrital.

Con respecto al total de expedientes resueltos durante el 2014, 53% de las 53 resoluciones emitidas por el OGTAI fueron resueltas en el sentido de confirmar la respuesta, mientras que

en 32% las respuestas se modificaron o revocaron. En el año también se contabilizaron 8 sobreseimientos (véase el Cuadro 2). Cabe destacar que para el año que se informa todas las resoluciones fueron aprobadas por unanimidad de los integrantes del OGTAI.

Cuadro 2. Tipo y número de resoluciones emitidas por el OGTAI, 2014

Tipo de resolución	Número	% respecto al total
Confirma	28	52.8
Modifica	12	22.6
Revoca	5	9.4
Sobresee	8	15.1
Total	53	100

Fuente: Secretaría Técnica del OGTAI.

Como se ha venido realizando desde 2013, las resoluciones de los recursos de revisión emitidas durante 2014 se apegaron a los criterios del artículo 45 del Reglamento en la materia, los cuales sólo admiten los efectos de confirmación, modificación, revocación o sobreseimiento de las respuestas otorgadas por los sujetos obligados. Por esta razón, las cifras en este rubro, tanto de 2013 como de 2014, no son comparables con las de años anteriores, toda vez que los expedientes del Órgano se resolvían bajo los rubros de “fundado” o “infundado” el objeto de la queja.

Sin embargo, puede decirse que los recursos que antes se resolvían como “infundados” guardan relación con los que el año pasado y el presente año se calificaron como confirmados, ya que en ambos casos los efectos son parecidos: el recurrente no tiene acceso a la información que solicitó en virtud de actualizarse alguna de las causales de reserva o confidencialidad. En este sentido, si se comparan los porcentajes de recursos confirmados de 2013 y 2014 con el porcentaje de recursos infundados de 2012, puede afirmarse que las resoluciones donde no ha habido entrega de información han permanecido estables durante todos estos años. Se pasó de 54.8% de recursos infundados durante 2012, a 53.6%⁴ y 52.8% de recursos confirmados durante 2013 y 2014 respectivamente (véase el Cuadro 2).

⁴ Véase el Informe 2013 del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información del IFE.

2.2. Otras resoluciones del OGTAI

Además de las resoluciones relativas a los recursos de revisión atendidas por el OGTAI, durante 2014 el Órgano Garante estableció tres acuerdos donde se pronunció respecto del contenido de diversos oficios suscritos por la titular de la Unidad de Enlace. Los oficios versaron sobre el cumplimiento de distintas resoluciones emitidas por el Comité de Información (véase la sección 4.2 de este Informe). En todos ellos se hacía del conocimiento del Órgano la posible existencia de fallas en la garantía del derecho de acceso a la información pública por parte de dos partidos políticos, respecto de lo cual el OGTAI no encontró acción u omisión alguna de parte de dichos sujetos obligados.

Por otro lado, el Órgano atendió un total de dos incidentes de incumplimiento, ninguno de los cuales se resolvió a favor del incidentista.⁵ Finalmente, se aprobaron cuatro acuerdos de desechamiento por improcedencia y tres acuerdos de ampliación de plazo (según lo estipulado en el artículo 43, párrafo 4 del Reglamento).

⁵ El artículo 51 del Reglamento prevé la existencia del incidente de incumplimiento y precisa las condiciones bajo las cuales puede promoverse.

3. LA RENOVACIÓN Y RATIFICACIÓN DEL OGTAI

3.1. Renovación del Órgano Colegiado

A fin de que el OGTAI se ajustara a los principios constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información, para asegurar la autonomía en sus decisiones, la especialidad en la emisión de sus actos y la independencia en el ejercicio de sus funciones, resultó necesario modificar su integración.

Es así que el Consejo General del INE estimó necesario eliminar de la integración al OGTAI al titular de la Contraloría General del INE y el 16 de diciembre de 2013 se designó a la Dra. Issa Luna Pla como ciudadana especialista para cubrir el espacio en la integración tripartita.

Con la propuesta de renovar al OGTAI y hacerlo un órgano más ciudadano, se preservaron los siguientes principios:

- *Independencia.* Integrantes que se encuentran alejados de la lógica institucional;
- *Especialidad.* Integrantes que tienen dominio de la materia y que por lo tanto, permite que los asuntos sean resueltos con argumentos claros y sólidos, con apego a la racionalidad normativa;
- *Legitimidad.* Integrantes cuyas posiciones están respaldadas por su conocimiento y por su falta de interés personal en los asuntos que conozca y resuelva el Órgano Garante; e,
- *Imparcialidad.* Integrantes que difícilmente se encontrarán en una posición de juez y parte ante alguno de los casos que conozca y resuelva el Órgano Garante, debido a que no son los sujetos obligados de la normativa en esta materia, lo que propicia la imparcialidad de sus decisiones.

La inclusión de la especialista en la composición tripartita del OGTAI busca hacer sensiblemente más próximo y amplio para el ciudadano el ejercicio de derechos fundamentales vinculados con el derecho de acceso a la información, como lo son el derecho de petición, el derecho de libertad de expresión, el derecho de libre asociación, el derecho de audiencia, entre otros.

Es así que el Órgano Garante en el año 2014 se integró por un Consejero Electoral y dos ciudadanos Especialistas, cuyos nombramientos fueron aprobados por el Consejo General del IFE, ahora INE.

3.2. Reforma constitucional y los alcances de su régimen transitorio

La reforma constitucional en materia de transparencia publicada el 7 de febrero de 2014 previó ampliar el catálogo de sujetos obligados directos en materia de transparencia y acceso a la información pública, y dio autonomía constitucional al IFAI para fungir como órgano especializado competente de vigilar el cumplimiento entre todos los sujetos, incluidos los partidos políticos y el INE. Asimismo, el legislador constituyente definió la vía para reglamentar este derecho a través de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, dándose como plazo para expedirla el 7 de febrero de 2015.

Esta reforma define el régimen transitorio en el que este órgano garante dejará sus funciones, que serán ocupadas por el IFAI, conforme a la Ley General se defina. En este contexto, el INE estimó necesario realizar ajustes a las normas institucionales que rigen el ejercicio del derecho de transparencia y acceso a la información pública, en aras de una transición adecuada al modelo, en tanto entra en vigor la legislación secundaria derivada de la reforma al artículo 6º constitucional.

El nuevo Reglamento del Instituto Nacional Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información fue aprobado por el Consejo General el INE el 2 de julio de 2014. Entre los cambios significativos, se contemplan reacomodos temáticos de las obligaciones de transparencia, la reducción de plazos para la integración de recursos de revisión, ajustes a las atribuciones del OGTAI como órgano consultor y el desarrollo del procedimiento del incidente de incumplimiento. Igualmente, se homologan las obligaciones de transparencia de los partidos políticos respecto de la Ley General de Partidos Políticos. Finalmente, se contempla una asistencia especializada para personas que por condiciones de origen étnico, edad, discapacidad, o cualquier otra se les impide ejercer sus derechos.

Los objetivos de las adecuaciones reglamentarias, encuentran sustento en otorgar una mejor transición hacia la implementación de la reforma constitucional en materia de transparencia y

acceso a la información, y también ser un referente para la elaboración de las leyes secundarias.

Sin embargo, la competencia del Reglamento fue impugnada mediante recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF por un partido político,⁶ estimando que el INE ya no se era autoridad para emitir la norma reglamentaria en materia de transparencia, por lo que el OGTAI debía dejar de ejercer sus funciones. Ello, en virtud de que tanto el INE como los partidos políticos ya tienen obligación constitucional bajo la vigilancia del IFAI. Es decir, el partido político en su alegato señaló que el INE a través del OGTAI, ya no tendría que resolver las controversias suscitadas entre un particular y un órgano responsable o partido político en la materia, y que las controversias serían resueltas por el IFAI.

El TEPJF estimó que los reglamentos impugnados debían ser analizados en el contexto del régimen transitorio previsto en el propio decreto de reforma constitucional en materia de transparencia. En este tenor, advirtió que el INE se encontraba en posibilidad de mantener el Órgano Garante interno, de expedir la normativa reglamentaria necesaria, así como resolver los cuestionamientos y recursos planteados sobre la materia en cuestión.

Además, la Sala Superior del TEPJF consideró que la interpretación realizada por el INE a la reforma constitucional, previendo una *vacatio legis* para expedir la normatividad reglamentaria y adecuando su marco jurídico para abrir camino hacia la misma, se encontraba acorde con el principio de protección más amplia, la obligación de promoción, respeto y garantía de derechos humanos, previstos en el artículo 1º de la Constitución. Lo anterior, debido a que la permanencia del OGTAI al interior del INE proveía a las personas de certeza jurídica y previsibilidad, en asuntos relacionados con la materia de transparencia y acceso a la información pública del INE y de los partidos políticos, evitando así posible lagunas, contradicciones, duplicidades, omisiones o inconsistencias.

Por lo tanto, el TEPJF resolvió ratificar los reglamentos y el funcionamiento del OGTAI, en tanto no se expida la normativa reglamentaria de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información.

⁶ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoció del presente asunto a través del recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-101/2014, resuelto el 8 de octubre de 2014.

4. CASOS Y ASUNTOS RELEVANTES

Por la naturaleza conferida de salvaguardar el derecho de acceso a la información en el ámbito de su competencia, el OGTAI se ha enfrentado a nuevos retos que apelan a su especialización, imparcialidad y autonomía.

Las funciones desplegadas con el propósito de cumplir su papel de órgano garante, se pueden identificar en las siguientes cuatro categorías:

- a. Resolver las controversias en materia de acceso a la información suscitadas entre un particular y un órgano responsable del INE o partido político.
- b. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información, tanto del INE como de partidos políticos.
- c. Interpretar las disposiciones normativas y emitir criterios de interpretación con el objetivo de adecuar éstas a las exigencias reales en la materia.
- d. Promover el acceso a la información y la transparencia, a través del seguimiento y las recomendaciones que deriven de los informes, consultas o políticas vinculadas a la materia.

El propósito de este apartado es detallar las complejidades en el análisis jurídico que ha realizado el OGTAI para la resolución de los casos novedosos o complejos, así como en los asuntos en que se ha visto involucrado. Esta sección presenta, por un lado, los considerados *casos relevantes* resueltos por el órgano, y por otro lado, los *asuntos relevantes*, cuyas decisiones permean en la consolidación del OGTAI.

Lo que a continuación se describe, es una suerte de relatoría en la que se ilustra el fondo del actuar del propio OGTAI a través de ejemplos significativos que marcaron pauta, ilustrando lo que hay detrás de los números y las estadísticas.

4.1. CASOS RELEVANTES

Los casos resueltos en el seno del OGTAI que adquirieron relevancia, ya sea por la novedad del tema, o porque delimitan o definen las obligaciones y competencias en materia de acceso a la

información. Pero también, aquellos recursos de revisión a través de los cuales se solicitó estudiar la clasificación o reserva, se interpretó el alcance de las obligaciones de los partidos políticos en relación a sus comités municipales, y se asentó que el principio de máxima publicidad requiere de los órganos responsables una lectura lógica (no limitada) de los requerimientos plasmados en una solicitud de información.

4.1.1. LA CLASIFICACIÓN DE RESERVA, UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

En principio, toda la información en posesión de los sujetos obligados es pública,⁷ y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. Es decir, la reserva temporal de información se constituye como una excepción a la regla de publicidad, siempre y cuando se encuentre dentro de los supuestos reconocidos por la norma. Uno de los supuestos normativos de reserva es aquél que se refiere a la información que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte de un proceso deliberativo de los sujetos obligados, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada. Este supuesto se encuentra reconocido tanto en la Ley Federal y como en el Reglamento del INE en materia de acceso a la información.

El caso se llevó al OGTAI derivado de la negativa del órgano responsable del INE de entregar la información relacionada con el proceso de las organizaciones de ciudadanos que buscaban obtener su registro como partido político nacional. El órgano responsable fundó su negativa en el supuesto de reserva referido en el párrafo anterior, hasta en tanto el Consejo General del INE (el otrora IFE) no emitiera la resolución sobre la solicitud de registro.⁸

Este Órgano Garante, advirtió que cuando se hace una clasificación de reserva temporal, se presupone la existencia de la información. Por lo tanto, los órganos responsables que clasifican información, no deben realizarla de manera general a todo el proceso deliberativo, sino hacer un pronunciamiento puntual sobre aquellos documentos en los que se contengan

⁷ De acuerdo al apartado A, fracción I, del artículo 6 constitucional, toda la información es posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

⁸ El OGTAI conoció de este asunto mediante el recurso de revisión identificado con el número de expediente OGTAI-REV-01/14, resuelto en la primera sesión ordinaria celebrada el 19 de marzo de 2014.

opiniones, recomendaciones o puntos de vista que indubitablemente forman parte de un proceso deliberativo. El OGTAI basó este criterio en precedentes del IFAI que afirman que la hipótesis de reserva citada se satisface cuando la información se encuentra ligada de manera directa con los procesos deliberativos y su difusión puede llegar a interrumpir, menoscabar o inhibir el diseño, negociación e implementación del objeto materia del proceso.⁹

El OGTAI verificó que los documentos existentes requeridos por el solicitante¹⁰ reseñaban un hecho concreto sin valoraciones vinculadas con el proceso de constitución de los partidos políticos. Es decir, su revelación no afectaba de manera alguna el procedimiento en su conjunto, ya que se trataba de un dato concreto y definitivo.

En este sentido, el OGTAI resolvió revocar la clasificación de la reserva, declarar la inexistencia de diversa documentación y requerir a los órganos responsables para que entregaran una parte adicional de la información al recurrente. Con esta decisión se afianzó el papel garante del OGTAI para fortalecer el acceso a la información pública, apuntando que la clasificación de reserva no debe ser un pretexto de los órganos responsables para ocultar información, sino debe constituir si acaso una excepción.

4.1.2. OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN RELACIÓN A SUS COMITÉS MUNICIPALES

El Órgano Garante se ha pronunciado a lo largo de los años sobre la posibilidad de los ciudadanos de allegarse información relativa a los partidos políticos nacionales, a pesar de que se trate de información relativa al ámbito local de un partido político nacional. Esto implica que sea posible y viable llevar a cabo el procedimiento de acceso a la información de los partidos políticos sobre el actuar de sus comités municipales, con fundamento en lo que establece el Reglamento del INE en materia de transparencia y acceso a la información pública.¹¹

⁹ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, *Criterio 16/13. Insumos informativos o de apoyo. No forman parte de los procesos deliberativos*, publicando en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Criterios-emitidos-por-el-IFAI.aspx>.

¹⁰ En el estudio que realizó el OGTAI a los requerimientos de información del solicitante, advirtió que no toda la información era existente, ya que algunos documentos no se habían producido por el órgano responsable debido a la etapa en que se encontraba el proceso de registro.

¹¹ Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información del Instituto Nacional Electoral, *Criterio 4/2008. Solicitudes de información a partidos políticos nacionales, aún cuando no sólo se trate de datos a nivel federal*,

En el caso que se presentó ante el OGTAI como recurso de revisión,¹² se logró clarificar y remarcar las obligaciones que tienen los partidos políticos de dar acceso a la información pública relacionada con su vida interna, incluso la información relacionada con las células de organización básica. En estos casos, los partidos deben observar las mismas exigencias de búsqueda exhaustiva y máxima publicidad que cuando se trata de solicitudes de información a la Secretaría General del partido.

Ante una solicitud de acceso a la información relacionada con un Comité Municipal de un partido político, se suscitó una controversia derivada de una declaratoria de inexistencia de información relacionada con el presupuesto asignado a dicho Comité.¹³ El partido político manifestó que sus Comités Municipales no tienen presupuesto económico asignado, ya que todos sus requerimientos para el funcionamiento son cubiertos a través del apoyo en especie del Comité Directivo Estatal, por lo que declaró inexistente la información solicitada.

El OGTAI realizó un análisis de las normas estatutarias de dicho instituto político, advirtiendo que una parte de las prerrogativas recibidas debe ser distribuida entre los comités municipales. A su vez aclaró que dichas prerrogativas son financiamiento emanado del erario público que se asigna a los partidos políticos para la realización de actividades propias de su objeto. En ese sentido, si bien los Comités Municipales no cuentan con un presupuesto que elaboren y aprueben de manera autónoma, por disposición estatutaria se consideran receptores de recursos y, en esa medida, tienen un monto determinado anualmente para ejercerlo de acuerdo con sus atribuciones. Incluso, los Comités tienen obligaciones de informar a su partido político sobre sus actividades en uso de dichos recursos. Por lo tanto, ya sea que los recursos asignados a los comités municipales sean económicos o en especie, deben contar con información al respecto, tal como lo mandatan las disposiciones citadas.

la Unidad de Enlace del Instituto Federal Electoral seguirá el procedimiento de acceso que establece el reglamento de la materia para desahogarla, publicado en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DJ/DJ-Varios/docs/CRITERIOS_OGTAI-20140218-SE-Crit-P7.docx.

¹² Recurso de revisión identificado con el número de expediente INE-OGTAI-REV-12/14, resuelto en la segunda sesión ordinaria del 16 de julio de 2014.

¹³ La solicitud de información se componía de dos requerimientos: la integración del Comité Municipal y el presupuesto para el funcionamiento de éste. En este apartado, solamente se retoma el segundo requerimiento, ya que causó mayor controversia para la resolución.

Es así que el OGTAI estimó necesario revocar la respuesta del partido político, a fin de que remitiera la información requerida. Por lo anterior, más allá de la protección particular brindada al solicitante de la información, se conmina a los partidos políticos a tener una cultura de transparencia en el uso de los recursos públicos otorgados para su funcionamiento.

4.1.3. LECTURA LÓGICA DE LAS SOLICITUDES COMO PROTECCIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD

El OGTAI ha establecido mediante precedentes la regla de privilegiar una lectura lógica a las solicitudes de información, a efecto de materializar el principio de máxima publicidad. Ha enfatizado que los órganos responsables y partidos políticos no deben atender literalmente las denominaciones que los solicitantes usen para solicitar información, debido a que ésta puede ser equívoca o inexacta. En cambio, deben atender los diversos elementos (caracterizaciones, descripciones, listados) que integren la solicitud de información y poner a disposición todos aquellos documentos que obren bajo su resguardo que permitan, en la mayor medida de lo posible, dar respuesta a la misma en aras del principio de máxima publicidad.¹⁴

En el año 2014 se presentó un recurso de revisión que permitió no solo brindarle una protección más amplia al solicitante de la información, sino darle continuidad y vigencia al criterio emitido por el OGTAI en ocasiones pasadas.¹⁵

Para una mayor claridad de la problemática planteada, vale la pena transcribir en sus términos la solicitud de acceso a la información: "*Solicito información detallada del gasto de precampaña, campaña y giras de proselitismo para la elección **del actual presidente del Partido Acción Nacional***" (el resaltado es nuestro).

El órgano responsable del INE y el partido político en cuestión consideraron que para dar cumplimiento a los requerimientos, bastaba con otorgar el Informe de Gastos de Campaña

¹⁴ Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información del Instituto Nacional Electoral, *Criterio 3/2012, Solicitudes de acceso a la información. Debe privilegiarse la lectura lógica de las mismas por parte de los órganos responsables a efecto de materializar el principio de máxima publicidad*, publicado en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DJ/DJ-arios/docs/CRITERIOS_OGTAI-20140218-SE-Crit-P7.docx.

¹⁵ El recurso de revisión referido es el identificado con el número de expediente INE-OGTAI-REV-49/14, resuelto en la sesión extraordinaria del 24 de noviembre de 2014.

para la Elección de Presidente Nacional del PAN 2014, C. Gustavo Enrique Madero Muñoz. Sin embargo, el solicitante se inconformó con la respuesta otorgada, considerando que la respuesta fue incompleta, pues hacía falta la información relacionada con el candidato C. Ernesto Cordero, quien participó en la misma contienda.

Como se discutió al interior del OGTAI, el alcance de la interpretación de la solicitud de información podía darse en dos sentidos: una interpretación restrictiva y literal, con la finalidad de confirmar la respuesta otorgada por el órgano responsable y el partido político; o en su defecto, una interpretación amplia desprendiéndose de ella que la información solicitada se refería a la elección en términos globales.

El OGTAI estimó que existió un defecto en la atención a la solicitud, toda vez que en razón de sus propios alcances, la garantía de acceso a la información pública por parte de los sujetos obligados no se agotaba con el simple pronunciamiento de gastos de uno solo de sus candidatos *a la postre el actual presidente*, sino de todos sus candidatos que participaron en la elección interna del PAN celebrada durante 2014. Lo anterior cobra sentido si se analiza que la solicitud no se refirió a los gastos de uno u otro contendiente, sino a los gastos para todo el proceso de elección.

El ejercicio del derecho de acceso a la información y por lo tanto el acatamiento de la obligación correlativa a cargo del órgano requerido de garantizar ese derecho, encuentran su plena y eficaz actualización jurídica en el momento en que el órgano responsable define claramente los alcances y el sentido de la solicitud del ciudadano. En el presente caso, el OGTAI resolvió procedente modificar los alcances de las respuestas otorgadas por el órgano responsable y el partido político, ya que se consideró que con éstas no se perfeccionaba el acceso a la información de la persona. Así, el OGTAI privilegió y acató la obligación de otorgar una protección amplia a las personas tratándose de su ejercicio de sus derechos fundamentales, en este caso, el acceso a la información.

4.2. ASUNTOS RELEVANTES

Los asuntos, a diferencia de los casos, son aquellas cuestiones que demandan una opinión o pronunciamiento por parte del OGTAI sin que se presenten como recursos de revisión. El

OGTAI cuenta con facultades amplias que van más allá de la mera autoridad resolutoria, además, vigila el cumplimiento de las obligaciones en la materia, interpreta las disposiciones normativas y promueve la transparencia y el acceso a la información.

Derivado de lo anterior, dos asuntos adquirieron relevancia para la vida del OGTAI, aunque ambos trataban de una misma temática que a continuación se detalla.

4.2.1 DELIMITACIÓN PROCESAL PARA COMPROBAR INCUMPLIMIENTOS EN LA MATERIA

En el transcurso del año 2014 se presentaron ante el OGTAI tres oficios emitidos por la Unidad de Enlace del INE (hoy Unidad de Transparencia). En éstos, se daba cuenta de un posible incumplimiento por parte de dos partidos políticos a sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, y se le pedía al OGTAI que analizara los asuntos dados a conocer y se pronunciara al respecto.

El asunto se suscitó debido a que dos partidos políticos no respondieron los requerimientos de solicitudes de información en el tiempo establecido por la Unidad de Transparencia. Es por ello que el Comité de Información del INE (en adelante CI), en sus resoluciones respectivas, determinó requerir nuevamente a los partidos políticos y, paralelamente, hizo del conocimiento de esa situación al OGTAI debido a que es el órgano facultado para dar vista por incumplimientos a las obligaciones de transparencia, de conformidad con el Reglamento.

Ambas circunstancias descritas cobraron relevancia dado que, por un parte el CI desplegó sus atribuciones reglamentarias al determinar requerir nuevamente a los partidos políticos para que entregaran la información; y por otra parte, decidió hacer del conocimiento del OGTAI la falta de respuesta al requerimiento del partido. Es decir, aunque no se conociera el desenlace del trámite respectivo, el OGTAI ya tenía a su conocimiento la falta de respuesta de los partidos.

Dado que el OGTAI debía pronunciarse sobre los asuntos que habían llegado a su competencia, estimó necesario realizar un análisis de la naturaleza de los órganos de transparencia y acceso a la información del INE (el CI y OGTAI), especialmente cuando se está ante el modelo sancionador. Razonó que la competencia del OGTAI debe comprenderse a la

luz del modelo sancionador en materia de la garantía del derecho de acceso a la información, que supone una serie de fases e instancias que intervienen en el ejercicio de ese derecho constitucional. Por ello, el Reglamento estipula la forma y plazos para responder una solicitud de acceso a la información y establece como instancia intermedia al CI y como última instancia al Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información.

Los procedimientos y atribuciones suponen un espacio de tiempo limitado en el que deben realizarse todas las acciones encaminadas a la entrega de la información por parte de la UE y el CI. Ulteriormente, las inconformidades de los solicitantes se plantean vía recurso de revisión ante este órgano colegiado. Es por ello que el incumplimiento a las disposiciones en la materia de este derecho debe entenderse como cualquier acción u omisión de los partidos políticos que impida el acceso efectivo a la información pública.

En el caso aludido, el OGTAI advirtió la falta de respuesta por parte de los partidos políticos, sin embargo aclaró que, de acuerdo al Reglamento, aún no concluía el procedimiento al que deben someterse las solicitudes de información en las instancias internas del Instituto. Tan es así que el CI, paralelamente que hacía del conocimiento del asunto al OGTAI, requería la información a los partidos políticos, misma que fue entregada en sus términos y tiempos establecidos por aquél.

Este análisis realizado por el OGTAI permitió advertir que no se verificaba alguna acción u omisión de los partidos políticos que hubiesen impedido el acceso efectivo a la información pública, ya que finalmente fue entregada al solicitante. Si bien la tarea del OGTAI es garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos en el INE y partidos políticos, ésta tarea no debe ser desplegada de manera discrecional y sin respetar los procedimientos establecidos para ello. Los procesos dan certeza del actuar de los sujetos obligados y brindan elementos necesarios al OGTAI para resolver las controversias presentadas a su conocimiento.

5. OTRAS ACTIVIDADES DEL OGTAI

El OGTAI a lo largo de su trayectoria ha sido promotor de la cultura de transparencia y acceso a la información al interior del INE y con los partidos políticos. Este año ameritó reforzar este

trabajo en el contexto de transición hacia el IFAI. El OGTAI se ha propuesto como meta hacer que los partidos políticos y el INE lleguen capacitados y en regla para los nuevos retos que en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos significa ser sujeto obligado directo del IFAI.

Es por ello que el OGTAI participó de manera directa en la organización de dos eventos de gran envergadura, en donde se compartieron experiencias, logros y áreas de oportunidad. A continuación se relatan los mismos.

5.1. SEMINARIO INTERINSTITUCIONAL: TRANSPARENCIA, PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA

Este seminario fue organizado por el IFAI, en conjunto con el TEPJF, el INE, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA). En 6 mesas de trabajo repartidas en dos días, con la participación de autoridades, senadores, diputados, académicos, representantes de organizaciones sociales y organismos garantes, se señaló que la transparencia y la rendición de cuentas son herramientas para fortalecer la democracia y aumentar la participación ciudadana en la vida pública del país.

Aunque en el seminario se subrayaron algunas metas y perspectivas en la materia sobre varios sujetos obligados contemplados en la reciente reforma constitucional, el seminario se centró en la oportunidad que se presenta a los partidos políticos para constatar su compromiso con la transparencia, como vía para recuperar la credibilidad perdida frente a la ciudadanía.

A su vez, los integrantes del OGTAI en sus respectivas intervenciones, advirtieron que aunque se piensa que esta reforma rompe de alguna forma con la perspectiva de opacidad que se tiene frente a los partidos políticos, estos institutos políticos también se encuentran comprometidos con la transparencia y acceso a la información. Tan es así que al interior de los mismos ya se habían comenzado los trabajos de creación de sus órganos y reglamentos para la implementación de las reformas recientes en transparencia. Asimismo, en el Seminario se resaltó la experiencia acumulada y la relevancia de los criterios garantistas emitidos tanto por el Comité de Información del INE, como del OGTAI.

La reforma constitucional en la materia ha dejado en manos del Congreso de la Unión la tarea de establecer los alcances de las nuevas competencias del IFAI, especialmente frente a los partidos políticos. El Seminario sirvió para promover que estas competencias queden plasmadas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información de manera consecuente con los avances hasta este año.

5.2 TALLER DE DIAGNÓSTICO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN CON PARTIDOS POLÍTICOS

Este taller se realizó al interior del OGTAI con la participación de los representantes de los partidos políticos para presentarles un diagnóstico general sobre su desempeño en materia de transparencia y acceso a la información ante el INE, y revisar juntos los alcances y desafíos que presentan con miras a las exigencias de la eventual Ley General. Con el apoyo de la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, los integrantes del OGTAI presentaron un análisis del comportamiento de los partidos políticos, respecto de sus obligaciones de transparencia, con la finalidad de ofrecerles un panorama general sobre los factores positivos y negativos que inciden en su cumplimiento, así como una serie de recomendaciones para la eventual transición al nuevo régimen.

En este contexto, los representantes de los partidos políticos se comprometieron para atender las áreas de oportunidad señaladas en el taller, a fortalecer aquellas donde su trabajo había sido positivo y también, externaron algunas preocupaciones que se deberá subsanar desde la Ley General en la materia.

A su vez, los integrantes del OGTAI y de la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, mostraron su solidaridad para la capacitación y actualización de los integrantes de los nuevos comités de información de los partidos políticos. Se adoptó el compromiso de la publicación de una compilación de los criterios del CI y el OGTAI que han aprobado hasta la fecha para que, sobre todo los partidos de nueva conformación, se vayan familiarizando con la doctrina.

INFORME ANUAL DEL ÓRGANO GARANTE DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
2014

Con la convicción de que el trabajo realizado por el OGTAI a lo largo del año 2014 contribuye a la consolidación de la transparencia y la democracia, y con la esperanza de que los nuevos retos en la materia se aprovechen para fortalecer la credibilidad y legitimidad institucional en el país, es que se concluye hasta aquí el Informe Anual 2014.