



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

PRESENTACIÓN DEL LIBRO: DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y CONSTITUCIÓN

Coordinado por Sergio López Ayllón. Investigador. Centro de Investigación y Docencia Económica.

Comentaristas: Héctor Fix Fierro. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Diego Valadés, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad.

Moderador: Alonso Lujambio Irazábal. Comisionado Presidente del IFAI.

Tengo el honor de tener junto a mí a juristas de primerísimo nivel en el país, expertos en materia Constitucional y expertos en materia de transparencia.

Sergio López Ayllón, obtuvo el grado de Doctor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; también realizó estudios doctorales en la especialidad de Sociología del Derecho en la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias de París.

Fue investigador titular y Secretario Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde también fue Jefe de la Unidad de Comercio Internacional. Es miembro del Sistema nacional de Investigadores.

En su paso por la Administración Pública, se desempeñó como Coordinador General de Proyectos Especiales de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Fue Director de América Latina y Solución de Controversias en la Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones Comerciales Internacionales en la Secretaría de Comercio y Director de Análisis Legal de la Unidad de Negociación del Tratado del Libre Comercio en la entonces SECOFI.

Él coordinó el libro que hoy estamos presentando: "Democracia, Transparencia y Constitución, Propuestas para un Debate Necesario".

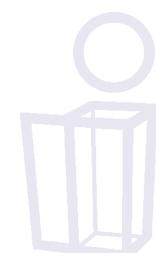
Coordinador: Sergio López Ayllón.

La idea es presentar muy sucintamente este libro al que hemos denominado "Democracia, Transparencia y Constitución".

¿Cuál es la idea del libro, cómo se gesta y cómo ve hoy la luz pública?

Como bien afirma Pedro Salazar en sus reflexiones introductorias, este es un libro con agenda; agenda que responde a varias preocupaciones de los autores, compartidas a lo largo de muchos años y que ahora podemos poner en el foro público para que también ustedes las conozcan.

La pregunta central es: ¿Constitucionalizar el Derecho de Acceso a la Información? ¿Por qué? ¿Cómo? ¿En qué condiciones? ¿Con qué objetos? ¿Con qué propósito?



Este libro tiene —yo creo— la virtud de que contribuyen en él algunos de los más importantes académicos que han impulsado y reflexionado sobre el tema.

Busca responder a esta gran pregunta desde diversos ángulos, diversas perspectivas, en una reflexión plural, diversa, que abre las diferentes vertientes del tema y donde —desde luego— hay una enorme cantidad de ideas, no siempre coincidentes pero cuyo propósito es contribuir a este debate que consideramos indispensable.

El libro está dividido en tres grandes secciones:

La primera de ellas busca ofrecer el fundamento del Derecho de Acceso a la Información como un Derecho fundamental, tanto desde una perspectiva teórica como comparada.

Quizás los textos fundamentales son las propuestas por Miguel Carbonell y Salvador Nava, que ofrecen las columnas conceptuales para sostener en el plano teórico la pertinencia de constitucionalizar el derecho de acceso a la información.

El silogismo es relativamente simple: se trata de un derecho fundamental, con un valor en sí y un valor instrumental como precondición de la democracia y que, como todos los derechos fundamentales, conviene que esté adecuadamente constitucionalizado. Sin embargo, nuestra Constitución lo reconoce en su artículo 6º de manera escueta, deficiente, y por lo tanto conviene una reforma constitucional.

Esta misma lógica se enmarca no nada más en el contexto nacional, sino —como lo argumenta Ernesto Villanueva— se trata de una tendencia internacional que en varios países ha ido constitucionalizando este derecho.

De hecho algunas de las pláticas que aquí se han tenido, han discutido ya esta perspectiva desde otros países.

En este mismo sentido y desde una perspectiva distinta, en una perspectiva más política, Ricardo Becerra y Alonso Lujambio subrayan el nexo que existe entre este derecho de acceso a la información y las democracias actuales.

El derecho de acceso a la información y la transparencia son retos de última generación —dicen ellos— para los Estados democráticos, que adquiere sentido pleno en el contexto de un mundo globalizado y con alto desarrollo tecnológico. La tesis merece obviamente una discusión, cuenta con un amplio sustento de lo que está haciendo la reflexión sobre las democracias contemporáneas.

Y yo diría que es una tendencia que busca perfeccionar el sistema de gobernanza democrática, bajo la premisa de que los mecanismos institucionales que fortalecen la rendición de cuentas son aquellos que complementan la parte, digamos, del sufragio; es decir, que permiten que el voto sea realmente un voto informado, y un voto informado es una condición de las democracias contemporáneas.

Como lo muestra el texto de nuestro amigo Escobedo, esta preocupación se encuentra desde el origen mismo de la Ley de Acceso a la Información. Aunque en realidad esto no lo dice Escobedo, pero yo lo puedo proponer.

Es un debate que va mucho más allá y que realmente se encuentra, incluso, en el origen de la incorporación del derecho a la información en el texto de la Constitución Mexicana en 1977, que se plantea, no por casualidad, en el contexto de la Reforma Política.

Es decir, a pesar de los debates interminables que suscitó esto, es muy claro que este derecho se incorpora en la Constitución, en el contexto de la Reforma Política que estuvo al origen o, en buena medida, de lo que después fue todas las transformaciones que llevaron a este país a una democracia plena, que espero confirmemos en los próximos días, y que viene a complementar y a reforzar estos mecanismos democráticos.

Luego de esta parte introductoria, el libro tiene tres textos magníficos que buscan ilustrar por qué es necesario constitucionalizar el derecho de la información, ya no sólo desde una perspectiva teórica, sino analizando qué es lo que ha sucedido en el país en esta materia.

El texto de Mauricio Merino es revelador, se llama: *Muchas Políticas y un Solo Derecho*. Su tesis sintetizada en extremo es que la Legislación Nacional, Federal y Local, ha desencadenado una tendencia que él considera perversa, porque se ha impuesto por un lado una política de transparencia uniforme en todo el país, y por el otro una diversidad de mecanismos de protección del Derecho de Acceso a la Información.

¿Por qué?

Porque cada Estado decide qué es público, cómo se puede acceder a la información, qué acciones puede emprender un ciudadano en caso de cumplimiento, etcétera. El mundo al revés, dice Merino.

Porque los ciudadanos tienen un derecho fundamental de ejercicio desigual, y los estados se ven obligados a implementar una política plana. Esta diferencia que hace Merino entre el derecho fundamental y la política de transparencia, me parece un avance muy importante para entender de qué estamos hablando cuando hablamos de constitucionalizar el derecho de acceso a la información.

Lo sensato, concluye Merino, es invertir la ruta. ¿Para qué?

Para que los ciudadanos cuenten con las mismas garantías en todo el país para poder ejercer este derecho fundamental, sin importar su lugar de residencia, porque hoy depende de en qué estado me encuentre, tengo un mejor o un peor derecho y, en algunos casos, ninguno.

Pero cada Estado, cada Orden de Gobierno, cada estado, cada Municipio, pueda desarrollar las Políticas de Transparencia que mejor respondan a sus características y posibilidades.

La tesis de Merino es sugerente y se ve confirmada por el trabajo de Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez de Alba, quienes en un esfuerzo metodológico muy interesante, tratan de medir, desde una perspectiva cuantitativa la calidad de las leyes de acceso a la información.

Su conclusión soportada por esta metodología que proponen, es lo que ellos llaman el fracaso de la heterogeneidad legislativa.

El fracaso, no está de más subrayarlo, en el que coinciden la mayoría de los colaboradores del volumen, es esta diversidad en los criterios, en los estándares de ejercicio del derecho. Por eso la Reforma aparece necesaria.

Todas las reflexiones anteriores nos permiten entrar en la tercera parte del libro, que ya busca responder algo mucho más preciso, por lo tanto mucho más difícil, el Diablo está en los detalles, y es cómo constitucionalizar, qué contenidos específicos debe tener esta constitucionalización.

En realidad varios de los autores del libro reflexionan sobre diversos aspectos de esto. Es el caso, por ejemplo, de Juan Francisco Escobedo, de Luis Alberto Domínguez, de Lujambio y Becerra.

Ya en esta parte hay dos propuestas concretas que tienen puntos de coincidencia y puntos de divergencia, que es la que elabora Edgar Corzo y la propia.

En realidad estas dos propuestas, tanto la de Corzo como la que yo me atrevo a proponer, retoman muchas de las coordenadas que se han ido planteando a lo largo del libro.

En concreto, el texto de Corzo creo que hace una aportación muy importante, y es que plantea el problema de la relación que existe entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la vida privada y la protección de los datos personales.

Este es un punto muy importante, central, si estamos pensando en la constitucionalización del derecho de acceso a la información, es un tema central del debate en el que mucho tenemos todavía qué reflexionar.

Y es una reflexión que además no es solamente teórica, sino que hoy encuentra eco ya. Por ejemplo, en un par de controversias planteadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Muy en concreto la que plantea el Procurador de Nuevo León contra la Ley de Acceso de Nuevo León, y que está llevando hoy a nuestra Suprema Corte a una



reflexión a profundidad sobre lo que implica con los contenidos de estos dos derechos y cómo se compatibiliza su ejercicio.

Queda así en el libro planteado el problema. ¿Cómo constitucionalizar, qué constitucionalizar?

Más allá del sentido concreto de las propuestas, creo que el libro ofrece un mirador de los dilemas concretos que deberá enfrentar el poder reformador de la Constitución.

¿Cómo distinguir constitucionalmente entre el derecho de acceso a la información y la transparencia como una política pública?

¿Deben de regularse de manera conjunta o independiente? ¿Qué ajustes implica una reforma constitucional en el ámbito federal y en el marco de las entidades federativas?, es decir, ¿cómo juega el federalismo en el ejercicio y en la regulación de este derecho?, ¿cómo abordar las dimensiones subjetivas?, la de procedimiento, la institucional, del derecho de acceso a la información, en particular, el problema de los órganos de vigilancia, ¿se requiere o no se requiere un órgano constitucional autónomo?, ¿deben o no deben los partidos políticos ser sujetos del derecho de acceso a la información?

Todas estas preguntas no son fáciles de responder y ameritan un debate que es el que este libro propone. Hay muchas personas que contribuyeron a elaborar este libro que se gesta además, les confieso, al calor de muy intensas discusiones convocadas por el IFAI, en concreto por Alonso Lujambio, por Juan Pablo Guerrero, por Ángel Trinidad, por Ricardo Becerra. Todos coincidíamos en la necesidad de avanzar en esta dirección, pero teníamos diferentes puntos de vista sobre los contenidos concretos, las razones y los alcances.

Y fue retomada por el comité editorial del Instituto Federal de Acceso a la Información, el cual ya me encomendó la honrosa tarea de darle forma. Quiero agradecer la confianza del comité, pero sobre todo quiero agradecer la buena voluntad, el entusiasmo de todos los autores quienes muy generosamente contribuyeron, aportaron su tiempo, su conocimiento, su perspectiva y nos propusieron estos textos que esperemos les sirvan a ustedes también para generar y ampliar este debate.

Finalmente el libro no hubiera visto la luz sin el apoyo decidido del Instituto de Investigaciones Jurídicas quien con la eficiencia y la precisión que lo caracteriza, acogió el proyecto y en un tiempo récord lo publicó. Por ello quiero concluir con mi agradecimiento personal al doctor Diego Valadés por su apoyo para dar buen término a este proyecto que hoy les estamos presentando.

Moderador: Alonso Lujambio Irazábal. Comisionado Presidente del IFAI.

Voy a ceder la palabra a Héctor Fix Fierro que es licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; doctor en Derecho por la Universidad de Bremen en Alemania; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de 1999. Las áreas de investigación en las que desarrolla su trabajo son principalmente la Sociología, el Derecho y el Derecho Constitucional; cuenta con diversas y reconocidas publicaciones, entre sus obras más recientes se encuentran *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, *Los derechos políticos de los mexicanos y los Tribunales, justicia y eficiencia*. Actualmente es investigador de tiempo

completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el área de Sociología del Derecho, de la cual es coordinador.

Comentarista: Héctor Fix Fierro.

Quiero hacer comentarios que pretendo sean breves sobre tres aspectos: el primero, sobre el derecho de acceso a la información, la transparencia y la importancia que tiene su regulación constitucional; el segundo, las consecuencias que tiene esa regulación para el régimen federal, o digamos, el impacto del régimen federal sobre esa regulación; y en tercer lugar, el interés metodológico que tiene en especial uno de los trabajos para la elaboración comparada de las disposiciones legislativas.

Sobre el primer aspecto. Creo que no se necesita ser un observador muy agudo para darse cuenta que no sólo hay modas en el vestido, la música y otras manifestaciones de la cultura, sino también en la esfera pública, y sobre todo, en los procesos de innovación o reforma institucional. No hace muchos años, en los buenos tiempos del presidencialismo, bastaba con que el Presidente de la República propusiera alguna novedad legislativa o la creación de algún nuevo organismo para que se desencadenara una cascada, incluso podríamos decir una epidemia, de rápidos cambios similares a lo largo y ancho del país.

La transparencia parece ser una de estas modas, si tomamos en cuenta la velocidad con que el concepto se ha difundido dentro y fuera de nuestras fronteras, así como el hecho evidente de que muchas de las nuevas leyes no responden a una genuina voluntad de apertura democrática, sino que se trata, como dicen los alemanes, de una forma de obediencia anticipada, a lo que probablemente se convierta en una obligación impuesta desde la federación o desde algún organismo externo, como puede ser el Banco Mundial. Aunque eso sí, con la ventaja de poder fijar condiciones inicialmente favorables para quien dicta esas leyes, es decir, si ya nos van a imponer esta moda aparente, pues entonces tratemos de que sea en condiciones favorables.

Yo creo que en el fondo esto no es así, o no es del todo así por dos razones: en primer lugar, y como lo subrayan explícitamente varios autores en el libro, las nuevas leyes federal y estatales de transparencia y acceso a la información pública representan una transformación política, y quiero subrayar el término política, de largo

alcance, capaz de modificar la esencia de las relaciones entre los ciudadanos y el poder público, aunque ello tomará, como también subrayan muchos autores, bastante tiempo.

Y en segundo lugar, el mismo libro demuestra, que por encima de la verborrea que algunas veces acompaña a los conceptos de moda, la discusión en nuestro país ha alcanzado una rápida madurez. Concretamente de lo que se trata es de demostrar que la regulación constitucional actual, tanto federal como local del derecho de acceso a la información pública, es deficiente o cuando menos insuficiente. Todos los trabajos aportan directa o indirectamente elementos y razones que permiten vislumbrar un perfil definido de la nueva regulación constitucional de este derecho.

Dos ensayos al menos llegan a proponer de manera bastante detallada un nuevo texto constitucional en la materia.

El segundo aspecto. En algunos trabajos se señala que el nuevo régimen federal de acceso a la información y lo mismo podría haber ocurrido con algunas entidades federativas, se expidió sin expedir primero una reforma constitucional que le diera un fundamento especial porque se dice no había las condiciones políticas propicias, yo quisiera proponer una lectura positiva de este hecho, aunque parece una deficiencia que conviene ahora remediar, no hay que perder de vista que salvo que exista un obstáculo constitucional insalvable tiene grandes ventajas arribar a una nueva regulación constitucional después de un periodo de aprendizaje y experimentación con una nueva institución.

El otro ejemplo muy relevante es el de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las propuestas que derivan después de haber experimentado con una institución tienden a evitar a veces ciertos arrebatos megalómanos que nos asaltan cuando se planea una novedad constitucional y se llega a un mayor grado de realismo que no está reñido con la posibilidad de una orientación normativa que perfeccione, amplíe y profundice el régimen existente.

Es decir, después de haber probado y se hace la reforma constitucional, la reforma constitucional no solamente va a reconocer lo que existe sino que va a ser un nuevo punto de partida para ampliar, para profundizar y perfeccionar el régimen existente.

Por lo que se refiere a las consecuencias del régimen federal para la regulación de la transparencia y acceso

a la información, todos los trabajos toman en cuenta este horizonte bajo el supuesto y esto es algo relativamente nuevo, de que la reglamentación local no sólo ya no es un mero reflejo o una simple imitación del régimen federal, sino que en algunos casos contiene aspectos novedosos dignos de estudio o recepción por la Ley Federal y la de las otras entidades federativas.

Hay incluso aquí un elemento de sana competencia, sin embargo, lo recuerdan también constantemente los autores la falta de uniformidad genera incongruencias a altos costos.

Como no resulta deseable ni posible volver a un molde único, hay que encontrar entonces un nuevo equilibrio entre uniformidad y diversidad, el principio podría ser el siguiente: Aceptar tanta diversidad como sea posible pero introducir tanta uniformidad como sea necesaria.

Aunque se trata de un principio muy general, conduce en mi opinión a preferir una de las soluciones posibles, un nuevo texto constitucional que defina los contenidos mínimos pero esenciales de la transparencia y el derecho de acceso a la información, así como los elementos principales para su protección y defensa.

Por supuesto hay que tener claro que ello no va a cerrar el paso a la diversidad de interpretaciones y políticas en la materia e incluso tampoco va a impedir cambios que conlleven retrocesos o menos cabo de los niveles de protección existentes.

Para decirlo con más claridad, no se van a poder evitar las diferencias que en este momento se critican pero lo que si se puede lograr es que el punto de partida para esas diferencias sea un nivel de protección más elevado que el actual. Ese es el juego del federalismo y creo que hay que verlo con claridad.

Por último, uno de los trabajos que lleva el título “La transparencia en México en el ámbito subnacional, una evaluación comparada de las leyes estatales” llamó mi atención por su interés metodológico y por hecho que creo que es significativo pero para nada una casualidad de que sus dos autores Eduardo Guerrero Gutiérrez y Leticia Ramírez de Alba Leal, sean economistas y no juristas.

Se trata de un ejercicio de comparación sistemática y de evaluación de las leyes federales y estatales a través de indicadores definidos de manera sencilla y uniforme a los que se asigna un valor que permite medir a través de un índice conjunto, qué tanto una ley está próxima o lejana de un cierto ideal normativo.

Las ventajas de este modo de proceder son evidentes y podrían ampliarse y aplicarse a la evaluación de regímenes normativos o institucionales complejos y diversos, hay muchos otros ejemplos.

Desafortunadamente implica el uso de herramientas de las que habitualmente carecemos los juristas y por ello quedamos en cierta desventaja ante otros científicos sociales. Sin embargo, esta metodología tiene también límites que no siempre son explícitos y que no pueden superarse sin un razonamiento complejo de carácter no cuantitativo; voy a dar un solo ejemplo.

Los autores utilizan como un primer indicador de cobertura de las leyes a los sujetos obligados o más específicamente a las instancias gubernamentales o que utilizan recursos públicos. Entre estas últimas se incluyen, porque así lo hacen más de la mitad de las leyes de las entidades federativas a los partidos políticos cuando están directamente obligados a proporcionar información.

Cuando la ley prevé esta posibilidad la variable correspondiente toma el valor positivo uno, sin embargo, no se cuestiona que pueda haber muy buenas razones incluso de orden constitucional, para excluir a los partidos políticos de la lista de sujetos obligados directos con la consecuencia de que la Ley Federal no tendría por qué recibir una calificación inferior a la de numerosas leyes estatales que toman la opción contraria.

Es decir; en el estudio se toma como un indicador positivo que permite cuantificar, pero hay que tener muy claro si realmente esto es así, si es algo que necesariamente es positivo.

Quiero aclarar que no se trata de una crítica cuando se cuantifica, pues es inevitable olvidar ciertas diferencias o ciertas precisiones.

Como se advierte fácilmente hay aquí implícita una discusión compleja en la que espero, los juristas tengamos todavía algo que decir.

Moderador: Alonso Lujambio Irazábal. Comisionado Presidente del IFAI.

Diego Valadés. Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Valadés ha alcanzado las máximas categorías académicas en la Universidad Nacional Autónoma de México; como profesor e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Forma parte del sistema nacional de investigadores.

Su trayectoria pública es –debo decirlo– muy singular y habla de su talento político y jurídico, porque ha sido destacado miembro de los tres poderes: Diputado Federal, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

En los últimos tres años ha publicado 14 libros, la friolera de 14 libros y participado como coautor en 32 sobre temas de globalización, constitución, reforma del Estado, derechos humanos. Ha publicado más de 140 artículos en revistas especializadas en México y el extranjero.

Actualmente es el Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pero mañana termina su mandato, este es su último acto académico de Valadés como Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Termina su segundo

mandato para desgracia de todos ya no hay reelección para un tercero.

Comentarista: Diego Valadés.

Mi comentario se facilita por varias razones. En primer lugar porque ya el doctor López Ayllón hizo un planteamiento del contenido general de la obra, con una sola omisión que es su propia contribución a la obra. De eso me encargaré yo, de suplir esa omisión.

Y en segundo término el doctor Fix Fierro hizo una serie de consideraciones muy importantes que deben ser tenidas en cuenta, en el orden del espíritu de las reformas que deben proyectarse hacia el futuro y de las ventajas y dificultades técnicas.

Lo que hoy llamamos “derecho de la información” como disciplina o conjunto de doctrina, comenzó siendo derecho a la información, esto es un derecho público subjetivo para conocer elementos que fueran relevantes para la toma de decisiones o para el interés individual o colectivo de los integrantes de la sociedad. Pero hay aspectos que debemos identificar en el proceso evolutivo de este derecho a la información y luego de la doctrina que conforma el derecho de la información.

Si yo no estoy equivocado y en este caso me corregiría don Sergio López Ayllón, esta preocupación comenzó fundamentalmente generada por lo que se ha conocido como derecho económico. Esto es, el proceso de información y de conocimiento de la toma de decisiones de los gobiernos era un elemento clave que debía conocer la sociedad, que debían conocer los individuos y los agentes económicos para la toma de sus propias decisiones.

Paulatinamente derivó hasta convertirse, además de un capítulo importante del derecho económico, en un derecho político, como bien lo subrayan también los autores Lujambio y Becerra en este trabajo, que lo asocian precisamente a los procesos de consolidación democrática.

Estamos derivando a un tercer estadio como el que ya apunta el doctor Fix Fierro que es el derecho a la información como un capítulo del derecho procesal constitucional. Y en algún momento tendremos que encuadrar el derecho a la información también como un elemento constitutivo del derecho social. Y voy a tratar de explicar esto en torno precisamente a las valiosas aportaciones que resultan de esta obra.



El planteamiento central del libro es la constitucionalización del derecho a la información. Sobre esto hay diferentes argumentos, es digamos el hilo conductor de la obra, desde la primera expresión introductoria de Pedro Salazar hasta el capítulo de cierre de Sergio López Ayllón.

En el caso del doctor López Ayllón, que repito es el único al que me referiré porque es el único a quien él omitió, debo subrayar que además de haber sido el gran promotor del tema hace ya muchos años, también fue el gran impulsor de la norma que hoy nos rige en el ámbito general, tanto en su concepción cuanto en su proceso de implantación por la formidable estrategia legislativa que permitió que esta obra constructiva de la estructura jurídica mexicana pudiera encontrar acogida de una manera prácticamente unánime en el Congreso, si no es que unánime.

Ahora bien, lo que se nos plantea en el libro es elevar al nivel de norma constitucional lo que en este momento es un muy magro enunciado en el artículo 6º de nuestra Norma Suprema.

Todo tiene ventajas y desventajas. Comencemos por las desventajas —porque son las menores— y luego nos quedaremos con las ventajas.

El problema de constitucionalizar algo es que obedecemos a una especie de inercia que hemos traído en el país desde el siglo XIX.

Desde 1824 hasta hoy, hemos buscado que todos los elementos importantes o significativos de nuestra vida colectiva queden consignados en la Norma Suprema.

Lo malo es que luego desconocemos esa Norma Suprema y la sustituimos por otra y entonces vamos dejando un puñado de ilusiones siempre en el pasado.

Esta actitud de construcción y de construcción de la Norma Suprema, a lo mejor tiene alguna semejanza con las prácticas de Tenochtitlan, de la superposición sistemática de pirámides, dejando siempre una pirámide en el olvido para venerar la que cada 50 años se iba adicionando a la anterior.

Sin embargo, paulatinamente hemos comenzado a ser más sistemáticos y hemos preservado numerosas disposiciones y enriquecido otras. Pero el hecho es que siempre que tenemos una gran ilusión, queremos llevarla a la Norma Constitucional.

Entre otras cosas, esto denota que todavía no confiamos lo suficiente en nuestras propias prácticas cotidianas y en que tampoco confiamos lo necesario en la conducta constructiva de los órganos jurisdiccionales porque cuando se habla de que aquí reformamos mucho la Constitución y en Estados Unidos poco —por ejemplo— se omite que en muchas de las reformas constitucionales en aquél país se vienen adoptando por virtud de la interpretación constitucional practicada por la Corte de Justicia.

Pero tenemos otro estilo de reformar y tenemos otro estilo de consolidar nuestros avances.

El hecho, de todas maneras, es que tenemos saturada la Constitución y hemos convertido a esa Norma Suprema en un Reglamento muy grande en el que la particularidad que alcanzan los enunciados de los artículos y no tienen nada de generalidad sino justamente se van a lo específico, a las precisiones de detalle. Esto tiene una desventaja muy importante, sobre todo, en un momento en el que —por otro lado— queremos consolidar un Tribunal Constitucional.

Los Tribunales Constitucionales necesitan también una cierta holgura para ir reinterpretando las disposiciones de la Constitución y darle entonces estabilidad a lo largo de los años, de los lustros, de las décadas e incluso de las centurias.

En la medida en que constriñamos a los órganos jurisdiccionales con normas muy precisas en el nivel constitucional, estamos de alguna manera limitando la acción constructiva de los Tribunales Constitucionales y la capacidad de hacer flexible la Norma Suprema para que se vaya adecuando a las necesidades de cada tiempo.

Estos son los aspectos que podríamos considerar negativos, porque repito: siempre hay que ver las ventajas y las desventajas. Nada hay que sea solamente malo y nada existe que sea solamente favorable o positivo. Pero veamos la parte argumentativa a favor de la reforma, que aparece muy claramente enunciada a lo largo de los capítulos.

En el primero, por ejemplo, en el de Miguel Carbonell, se apunta que la constitucionalización de este derecho pondría a resguardo de lo que él llama “el mercado de la política” un derecho que es clave para el desarrollo del país. Y coincido, creo que coincidiremos todos.

Otro aspecto que subrayan Lujambio y Becerra es el de que consolida el proceso de la democracia contemporánea en México y sobre todo rompe con ese esquema tradicional de que solamente los Poderes controlan a los Poderes —el esquema de Montesquieu— porque en esta medida los ciudadanos controlamos al Poder. Es una observación muy profunda que he escuchado también en otras ocasiones del maestro Lujambio.

Otro aspecto es el que nos ofrece Sergio López Ayllón, que además de lo que ya dije en cuanto a sus aportaciones, en el caso concreto del capítulo con el que se cierra la obra, hace dos grandes reflexiones:

Por un lado, la necesidad de establecer estándares en la Constitución que generen homogeneidad en el aparato Legislativo nacional porque lo que en este momento existen son muchas asimetrías en la forma en que se ha desarrollado en los diferentes estados, en las diferentes entidades, en los propios municipios la regulación del derecho a la información.

Y el otro aspecto que también señala Sergio López Ayllón aparece en un proyecto muy claro que nos ofrece ya la forma que podría tener esta constitucionalización del derecho a la información.

Otro tanto ocurre con el proyecto que también presenta otro de los colaboradores, Edgar Goros.

Entonces, en la medida en que tengamos estos avances se justifica la constitucionalización.

Creo que habría otros argumentos adicionales y es que en la medida en que el derecho a la información se convierta en Norma Constitucional, se nos facilita la generación de una cultura constitucional en el país porque los ciudadanos entenderemos y advertiremos que un aspecto fundamental de nuestros intereses está tutelado por la Constitución y se alimentará esa necesaria adhesión a la Norma Constitucional que en este momento está pasando no digo hoy, para relacionarlo con un problema de coyuntura. No.

En los últimos lustros —y esto lo hemos medido también en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, donde hemos hecho una encuesta sobre cultura constitucional— se ha venido desdibujando la adhesión que los mexicanos tenemos por la Constitución.

La Constitución ha desaparecido del discurso político nacional desde hace ya mucho tiempo, décadas, inclusive, y ha desaparecido de la capacidad que tenemos de percibirla nosotros mismos, por un sistema desordenado de reformarla.

Otro aspecto es que nos permitiría pasar a ese capítulo que señalaba el doctor Fix Fierro, de incorporar lo que podría ser ya el derecho a la información como un capítulo más del Derecho Procesal Constitucional, pero creo también del capítulo de los Derechos Sociales, y a eso voy.

Hace unos minutos señalaba la relación original entre el derecho a la información y el derecho económico.

Esta preocupación por el derecho a la información comenzó a surgir cuando todavía Leviatán se encontraba en pleno esplendor, pero paulatinamente en las últimas décadas, en los últimos lustros y casi año con año, la presencia o la omnipresencia del Estado ha venido menguando prácticamente en todo el mundo.

Innumerosas funciones desempeñadas por el Estado han sido asumidas por los particulares, el proceso, sobre todo, de transferencia de empresas públicas y su conversión en empresas privadas ha significado que numerosos servicios públicos sean prestados por particulares y ya no por el Estado o, por lo menos, no en todos los casos por el Estado, o no sólo por el Estado.

De suerte que si nosotros seguimos pensando en el viejo Leviatán y seguimos considerando como en el siglo XVX que el único adversario del ciudadano libre es el Estado, estaremos equivocándonos de enemigo, y estaremos dejando que a la vera del Estado surja ese Estado intangible que ejerce funciones de relevancia pública que afecta nuestra esfera de derechos, y con relación al cual no tenemos, a nuestra vez, derecho alguno.

Por eso se ha desarrollado en numerosos sistemas, o comienza a desarrollarse, un sistema de defensa de los derechos fundamentales, también ante particulares. Ya no sólo ante los órganos del Estado.

Y esta es una reflexión que yo dejo ante ustedes y en esta mesa, porque creo que hablar sólo de acceso a la información pública, es pertinente en este momento pero resultará muy restrictivo dentro de no mucho tiempo. Y creo que valdría la pena comenzar a hablar sólo de acceso a la información sin que la limitemos.

Si vamos a una reforma Constitucional creo que vale la pena ir dejándonos abiertos algunos espacios para que justamente la jurisdicción constitucional del país, el Tribunal Constitucional, pueda paulatinamente ampliar esos derechos, y lo pueda hacer también el propio IFAI.

Voy a tratar en tres minutos de exemplificar. Se habla, por ejemplo, como una extensión de lo que se considera el estado estricto de censo, de la transparencia de los partidos. Esto se planteó por el Grupo Oaxaca, se plantea en la obra, lo plantea Juan Francisco Escobedo, lo plantean algunos otros de los colaboradores, pero no se menciona a las asociaciones políticas.

Entonces también estaríamos dejando las asociaciones políticas, que son otro vector muy importante, sin regular, desde el punto de vista de acceso a la información. No se menciona a los sindicatos, también hay que pensar en ellos, lo ha hecho en algún momento el maestro Lujambio.

En algunas normas se ha incluido ya locales a los organismos constitucionales autónomos. Esto hay que enfatizarlo también.

Pero no tenemos incorporados otros organismos, como los medios de transporte, como los medios de comunicación, particularmente los que usamos, como los teléfonos.

En cuanto a los medios de comunicación que informan, está bien que se proteja el derecho a la confidencialidad de las fuentes.

Pero los ciudadanos tenemos derecho a conocer ciertas características de esos medios de comunicación, particularmente lo que respecta a sus intereses patrimoniales, o a sus posiciones políticas.

Es común que en un sistema democrático, y lo vemos en Estados Unidos o en Inglaterra, o en Francia, los periódicos expresen para que el lector sepa cuál es el filtro que llevan las noticias y los comentarios, cuáles son sus posiciones electorales cada vez que hay un periodo, un proceso electoral.

Los ciudadanos tenemos también derecho a saber eso de los medios de información, que los medios de información nos informen sobre los medios de información.

Los servicios de salud, también los públicos, pero también los privados tienen responsabilidades de carácter informativo con relación a nosotros, los individuos, los usuarios de sus servicios.

Las instituciones financieras; las instituciones financieras manejan nuestro crédito y con ello nuestro prestigio, porque entre ellas también se boletinan quién dejó de pagar tres mensualidades, y ese señor no vuelve a recibir crédito de ninguna otra institución financiera.

De manera que creo que vale la pena considerar que se deje abierto el proceso de creación de la norma, no sólo haciendo una regulación constitucional, sino haciendo que la regulación constitucional sea lo suficiente flexible y abierta para que permita que el desarrollo cultural del país.

El desarrollo de las instituciones como el IFAI y como el Tribunal Constitucional, le vayan dando un contenido dinámico y que no tengamos que volver a Reformar la Constitución dentro de 10, 15 ó 50 años.

Y que se pueda decir que este gran paso que están proponiendo estos maravillosos escritos, estos grandes textos, estos notables autores, que aparecen como colaboradores de esta obra, construyan lo que sea, una Reforma importante, una Reforma de la que nos sintamos muy orgullosos, pero que también sea una Reforma duradera, fundamentalmente porque aliente cambios en la conducta de las instituciones y en la conducta de los ciudadanos.