

Reseñas bibliográficas

VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de acceso a la información en el mundo*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 270 pp.

Hasta la fecha, la doctrina jurídica sobre el derecho de acceso a la información es incipiente y novedosa. En este contexto, aparece *Derecho de acceso a la información en el mundo*, una obra que cumple oportunamente con el objetivo que persigue toda actividad de investigación científica y que consiste en enriquecer los conocimientos existentes sobre una materia, determinar el contenido de conceptos (jurídicos) a partir de la observación de factores reales y, en su caso, aportar elementos que permitan mejorar las normas vigentes y las condiciones sociales actuales.

Al leer *Derecho de acceso a la información en el mundo*, el lector percibe la importancia que en la actualidad reviste este derecho humano fundamental (así considerado por diversos instrumentos internacionales), pues su establecimiento no obedece a situaciones históricas, económicas, políticas o jurídicas determinadas, ya que es posible encontrar su regulación en países radicalmente distintos, aunque las normas previstas en cada ordenamiento presenten características especiales.

La obra que en este espacio se reseña merece, en principio, la lectura sin pausas de la totalidad de sus páginas, a fin de conocer el contenido que las legislaciones de distintos países del mundo han dado al derecho de acceso a la información pública.

El autor aborda el tema del derecho de acceso a la información pública en el mundo tomando como cauce un protocolo de investigación que puntualiza en las primeras pági-

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

nas del libro y en el que precisa el planteamiento del problema, las hipótesis, objetivos, métodos de investigación, las definiciones básicas sobre la materia, los sistemas jurídicos contemporáneos, las leyes estudiadas así como los indicadores extraídos de éstas para el análisis de la cuestión.

En las páginas siguientes y a fin de evidenciar las limitaciones y deficiencias actuales en el establecimiento del derecho de acceso a la información en el mundo, el autor presenta los resultados de su investigación mediante gráficas que muestran en porcentaje el número de países que toman en consideración 17 indicadores legales que previamente ha determinado el mismo autor con base en la legislación vigente de los 64 países analizados.

Tales indicadores consisten en elementos como los siguientes, por mencionar algunos:

- los sujetos obligados,
- el catálogo de definiciones sobre la materia;
- la información disponible sin previa solicitud;
- los instrumentos de difusión y generación de cultura de la transparencia;
- la información de acceso restringido;
- el principio de publicidad (que implica que la información sea accesible a toda persona que la solicite);
- el principio de prueba de daño (que obliga a la autoridad a fundar, motivar y justificar el trato restringido que se dé a cierta información);
- el acceso gratuito a la información;
- la presencia de un órgano garante del derecho de acceso a la información;
- los procedimientos de impugnación de la negativa de acceso a la información;

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- las sanciones a la autoridad ante el incumplimiento de las disposiciones de la ley;
- el ámbito temporal de validez de las leyes sobre la materia.

La determinación legal o, en su caso, la laguna de ley sobre estos indicadores en el ordenamiento de cada país, permite deducir si la ley respectiva cumple con la finalidad buscada por el legislador al momento de su creación (es decir, si existe correspondencia entre los factores que motivaron el establecimiento de la ley y el contenido de sus artículos), sin que ello signifique que el libro en comento pretenda descifrar la efectividad de cada ley. En el resto del texto, el autor destina un espacio específico a cada uno de los 64 países que poseen legislación sobre el derecho de acceso a la información.

En cada caso, resume el contexto histórico y el sistema jurídico político dentro del cual se crea el cuerpo legislativo correspondiente, así como el marco constitucional que lo rige y el título de la ley respectiva. En este punto, el lector agradece la mención del título original de la ley sobre el derecho de acceso a la información pública de cada país (o su versión en inglés), pues tal señalamiento permite que el lector realice la búsqueda directa de la misma.

Para complementar la información sobre la legislación de cada país, el autor presenta una tabla en la que precisa la existencia o no de cada uno de los indicadores antes mencionados para así finalizar con la elaboración de observaciones, en caso de ser necesario.

La lectura de este libro permite deducir que el punto central del análisis jurídico comparativo entre legislaciones que prevén el derecho de acceso a la información radica en las limitaciones al ejercicio del mismo que el legislador establece en cada país, las cuales pueden encontrarse como restric-

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

ciones expresas (por ejemplo, la protección de datos personales y de la seguridad nacional) o como lagunas de ley.

Al final del libro el autor ofrece un catálogo de bibliografía sobre el tema, en el cual no sólo cita los datos generales de cada libro sino que incluye la descripción breve de su contenido, lo cual reporta utilidad al lector que pretenda ahondar mucho más sobre el tema.

En cuanto a lo reprochable sólo podemos mencionar la falta de conclusiones. En el criterio de la autora de estas líneas, resulta evidente su necesaria inclusión en ediciones posteriores, a fin de delimitar e implantar (de forma tentativa y temporal) las ideas que esta investigación ha generado hasta el momento, las cuales seguramente se convertirán en pilares del derecho de la información como disciplina jurídica.

Gabriela RODRÍGUEZ ARGUIJO

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución, propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006, 262 pp.

La democracia, la transparencia y la Constitución son elementos de una fórmula necesaria y determinante para la gobernabilidad—gobernanza en el Estado constitucional democrático.

Esta obra se integra con un apartado de reflexiones introductorias y tres partes estructurales: 1) El derecho de acceso a la información como derecho fundamental, 2) El derecho a la información en los estados y municipios de México, y 3) Propuestas para la constitucionalización del derecho de acceso a la información; temas que en sí mismos son de interés, pero más aún por quienes aportaron a su contenido.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

En las reflexiones introductorias, Pedro Salazar plantea la necesidad de reformular en la Constitución las disposiciones del derecho de acceso a la información y de transparencia hacia su constitucionalización apropiada, pues el actual texto del artículo 6o. *in fine* de la Constitución es “deficiente e incompleto”. Apunta Pedro Salazar que constitucionalizar un derecho “consiste en incorporarlo al texto constitucional vigente” (p. VII), demostrando su importancia *fundamental*, y de ello su protección (rígida) y validez en el ejercicio del gobierno y de las facultades del legislador ordinario.

En la primera parte, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental: perspectiva teórica y comparada”, Miguel Carbonell responde a preguntas como: ¿Qué es un derecho fundamental? (la protección de los intereses más vitales de toda persona) y ¿Cuáles son sus características? (universal, inalienable y no negociable).

Puntualiza que la información en sí misma y como derecho tiene un valor individual y colectivo, por cuanto es necesaria para el ejercicio de libertades y el control de poderes, públicos y privados. Finalmente expone que del actual contexto constitucional del derecho de acceso a la información surgen preguntas como: ¿Con qué bases se desarrolla para su regulación y sanción en los ámbitos federal y estatal? y ¿Realmente se asegura el ejercicio libre y pleno de ese derecho?

Por otra parte, Ernesto Villanueva precisa que el derecho a la información como garantía social implica estar informado de todo tipo de acontecimientos, donde no se debe confundir la libertad de expresión ni la libertad de información con el derecho a la información, pues en ellas hay una diferencia en el papel que juega el Estado, ya que se abstiene de actuar en las primeras, mientras que en el otro es sujeto obligado (el derecho de acceso a la información pública como prerrogativa). Además, afirma que la constitucionaliza-

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

ción del derecho de acceso a la información pública supone “garantizar un catálogo de estándares mínimos” (p. 27) que ofrezcan al gobernado certeza jurídica en el marco constitucional e institucional.

Villanueva puntualiza que el derecho a la información tiene dos sentidos: el primero, que parte del texto del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por cuanto a las libertades de opinión y de expresión; el segundo, como la regulación jurídica por el acceso a la información de carácter público (p. 23). Además esquematiza el derecho de acceso a la información pública en el ámbito internacional, donde los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos juegan un papel importante en la positivización de tal derecho en el sistema jurídico interno. Es así que en el Estado constitucional democrático el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en las Constituciones posibilita su funcionalidad.

Salvador O. Nava enfatiza el vínculo necesario del derecho de acceso a la información pública de la ley secundaria y de los estados con los principios (bases) constitucionales, donde las limitaciones jurídicas permiten que sea o no desarrollado. En sus reflexiones sobre el derecho de acceso a la información pública, considera parámetros constitucionales e “infraconstitucionales”, así como mecanismos, procedimientos, órganos de supervisión y sanción que posibiliten su mayor ejercicio y protección frente a cualquier ente público o privado posibilitado de recursos públicos o en actividades públicas.

Juan Francisco Escobedo aborda el proceso social mediante el cual se generó el actual escenario jurídico e institucional del derecho de acceso a la información en México, pues no sólo bastó con su incorporación en la Constitución en 1977, con un texto limitado y de efectos diversos.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

El lector con las reflexiones de Juan Francisco Escobedo sin duda llegará a comprender lo enriquecedor y complejo del proceso por la apertura y trato del tema en nuestro país (acuerdos y reglas fundacionales) que pasó de las negociaciones al consenso y de éste a la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, un aspecto y requisito inevitable de valía democrática, a partir de la interacción de los diversos actores sociales y políticos, en un momento y circunstancias específicas.

En la segunda parte, “Balance del derecho de acceso a la información en los estados y municipios de México”, Eduardo Guerrero, Leticia Ramírez, Mauricio Merino y Luis Alberto Domínguez, ofrecen al lector una radiografía del actual estado del derecho de acceso a la información pública en los ámbitos de gobierno estatal y municipal. Lo hacen mediante datos sistematizados que vislumbran la heterogeneidad del derecho de acceso a la información en México y sus efectos no tan positivos.

En el análisis de Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez el panorama es amplio y revelador, pues se considera y evidencia el comportamiento difuso, por circunstancias distintas en cada estado, de los actores políticos y sociales en la consolidación de 28 leyes estatales (a la fecha) de acceso a la información, en su contenido y alcances.

Así, abordan lo que denominamos la calidad y efectividad del reconocimiento, ejercicio y salvaguarda del derecho de acceso a la información pública a partir de indicadores sistematizados sobre la ley, como: cobertura, obligaciones de transparencia, facilidad de acceso a la información, observancia de la ley y los mecanismos para su ejercicio, entre otros. Se desprende del análisis que de la falta de prácticas legislativas adecuadas por la influencia de factores políticos y burocráticos se hace necesaria la revisión paralela de las

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

leyes de transparencia de los estados y la federal con la Constitución.

Por su parte, Mauricio Merino acude a las diferencias entre política y derecho, y de ello al análisis de la fragmentación del derecho de acceso a la información pública y las diferencias de las políticas de transparencia y sus efectos en los estados, donde ésta no se agota en aquél sólo mediante instituciones. Expone, además, que no es adecuado el planteamiento de una política de transparencia homogénea para las entidades federativas ante la diferencia notable de garantías en el sistema jurídico mexicano, cuyo problema de origen es la manera en que se aborda el derecho de acceso a la información a partir del artículo 6o. de la Constitución y la interpretación judicial como complemento. De tal suerte se deduce que es necesaria la reforma constitucional y un modelo nuevo de gestión pública que diste del tradicional, con efectos en las tres esferas de gobierno.

Este autor propone tres elementos para determinar las diferencias en el desarrollo del derecho de acceso a la información: 1) El elemento pasivo (la obligación de los poderes públicos en la disponibilidad de la información), 2) El elemento activo (los elementos procesales con que cuenta el ciudadano para el acceso a la información pública frente a los poderes públicos), y 3) El elemento coactivo (la sanción a los funcionarios por la negativa a cumplir con la(s) ley(es) en la materia). Aspectos que permiten asentar las diferencias de calidad de las leyes y de la gestión pública transparente.

Luis Alberto Domínguez entra al debate del tema en el ámbito municipal a través del análisis de las fracciones II y III del artículo 115 de la Constitución y de los criterios del Poder Judicial. Parte de que el derecho de acceso a la información como derecho fundamental es objeto de facultad legislativa del Congreso de la Unión y de las legislaturas de

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

los estados, pero no así de facultad reglamentaria en atención a la apelada autonomía municipal, que es de carácter administrativo, sin olvidar, como ya anotamos, la característica de ese derecho (de acceso a la información pública) como *fundamental*. Luis Alberto Domínguez concluye que la transparencia y el acceso a la información pública en los municipios no forma parte de la autonomía administrativa, por lo que los gobiernos estatales en México son quienes en todo caso deben delimitar los alcances y la materialización de tal derecho en el municipio.

Ricardo Becerra, Alonso Lujambio, Edgar Corzo y Sergio López-Ayllón, en la tercera parte, “¿Por qué constitucionalizar?”, ofrecen al lector argumentos para la revisión constitucional del derecho de acceso a la información a partir de las condiciones jurídicas e institucionales vigentes, que muestran el débil ejercicio de un derecho por los ciudadanos, los frágiles instrumentos para tal efecto y la llegada a la solución por la vía judicial de las problemáticas que se presentan en su ejercicio institucional.

Es en esta etapa donde se hacen presentes las propuestas de reforma que por necesidad recaen en principios de rango constitucional federal. En ese sentido López-Ayllón apela a las reglas y procedimientos, el diseño institucional, los actores y la cultura como condiciones para su implementación efectiva.

Finalmente, mencionamos tres coincidencias de las muchas que se pueden encontrar en los trabajos del ejemplar que reseñamos, aspectos vigentes del tema con relevancia política y administrativa para la gobernabilidad. La primera de las ellas se refiere a los sujetos obligados a las normas de transparencia y acceso a la información pública, particularmente los partidos políticos y las agrupaciones políticas, en tanto no deben ser intermediados (por el IFE) en el acceso a la información pública que los reviste. La segunda, el IFAI,

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

los retos y las asignaturas pendientes de esa institución reguladora, primordialmente la propuesta de su autonomía constitucional. Finalmente, la tercera, la reforma de la norma suprema basada en principios básicos como la publicidad, protección de la vida privada, gratuidad e interés público.

La obra en su conjunto, constituye una lectura necesaria para conocer los antecedentes y la actual dirección del derecho de acceso a la información pública, sus instituciones y el papel de los ciudadanos en las reglas del juego, fundamentalmente constitucionales, de la democracia y la transparencia.

Alejandro ROSAS MARTÍNEZ