

## Reseñas bibliográficas

BUSTILLOS ROQUEÑÍ, Jorge y CARBONELL, Miguel (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información-Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, 174 pp.

La obra colectiva que reseñamos se conforma por un apartado introductorio, a manera de presentación, y nueve textos de reflexiones y propuestas de once expertos reconocidos en materias de derecho a la información, derecho de acceso a la información y protección de datos personales. Los temas de los ensayos que contiene la obra son: la reforma constitucional, los sujetos obligados, máxima publicidad, reserva de información, protección de datos personales, institucionalidad de la transparencia, protección de documentos, administración de archivos, transparencia organizacional, régimen de las sanciones, información pública, y jurisprudencia internacional.

Es evidente que el título del trabajo coordinado por Jorge Bustillos y Miguel Carbonell alude a su contenido, pues procura al lector un esquema amplio de elementos, no por ello impreciso, sobre los alcances y sentido de la reforma al artículo 6o. de la Constitución Federal de México, publicada el 20 de julio de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*.

1. Miguel Carbonell, al abordar el tema “La reforma constitucional en materia de acceso a la información: una aproximación general”, estudia el contenido de las siete fracciones que acompañan al párrafo adicionado al artículo 6o. constitucional. Señala que la segunda reforma de dicho artículo constitucional es una reforma histórica con “signo claramente federalista”, de la cual derivarán consecuencias significativas

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

en el ejercicio del derecho fundamental a la información en México. Refiere que los términos autoridad, entidad, órgano y organismo (como agentes públicos de los tres niveles de gobierno en México) son términos con los que el Estado mexicano no excluye a ningún tipo de organización para otorgar información, con independencia de la modalidad administrativa o del nombre con que operen. Añade y explica que los municipios sí pueden expedir reglamentos en materia de transparencia y acceso a la información conforme a la fracción II del artículo 115 constitucional, de tal suerte que por ello deben sujetarse al principio de jerarquía de las leyes.

Finalmente, entre otras reflexiones, el autor considera y explica que en materia de sanciones “sería adecuado que las propias leyes de transparencia establecieran el catálogo completo de conductas y el correspondiente catálogo de sanciones”, conformando lo que en el derecho administrativo ha sido denominado “derecho administrativo sancionador”, el cual queda sujeto a los principios de reserva de ley, taxatividad, proporcionalidad y prohibición de analogía.

**2.** Sergio López-Ayllón se ocupa de “Los sujetos del derecho de acceso a la información”. El autor introduce a sus reflexiones con una reseña del derecho a la información en México. De la reforma política de 1977, pasa por los criterios de la Suprema Corte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cascada de leyes estatales de transparencia, hasta la reforma del 20 de julio de 2007; ésta última, en la cual el acceso a la información fue constitucionalizado, y por ello ahora su carácter de derecho fundamental en México.

Sobre el tema en particular, López-Ayllón señala que, en el derecho de acceso a la información, es sujeto activo cualquier persona sin discriminación alguna, en tanto es sujeto pasivo el Estado. En ese contexto, puntualiza que las leyes de acceso a la información habidas en el mundo han limita-

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

do el procedimiento, en la materia, a las entidades de la administración pública, pero, refiere, a partir de que cualquier órgano del Estado es sujeto pasivo del derecho, hoy el nudo en la materia se encuentra en “las personas privadas que desarrollan funciones públicas o ejercen por delegación o mandato legal funciones de autoridad, sin constituirse propiamente en entidades públicas”, lo que en sí mismo tiene un grado de complejidad, y lleva a la necesidad de clarificar las nociones puramente formales para llegar a conceptos funcionales.

López-Ayllón subraya que la frase: “cualquier autoridad, entidad, órgano u organismos federal, estatal y municipal”, adicionada con la reforma al artículo 6o. constitucional, fue considerada por la comisión dictaminadora como “suficiente para incluir el universo de los sujetos obligados, y se adecuaba mucho mejor a la técnica constitucional que exige brevedad”. Es así que el autor ofrece al lector una distinción conceptual de autoridad, entidad, órgano y organismo, lo que en nuestra opinión es básico para eliminar interpretaciones erróneas o viciadas.

**3.** Jorge Bustillos, sobre el tema “Máxima publicidad y la reserva de información como excepción”, expone en forma general los temas: publicidad, transparencia, acceso a la información, principio de publicidad, principio de máxima publicidad y reserva de información. El autor es claro al puntualizar que para un mejor desarrollo de la reforma al artículo 6o. constitucional, son de suma relevancia las leyes de acceso a la información como una herramienta para mejores prácticas en el servicio público, de tal suerte que “existe un cambio social y cultural en la concepción de la administración pública por la que debe dar publicidad a sus actos y omisiones, transparentar la información y rendir cuentas de los funcionarios gubernamentales”.

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Además, el autor brinda al lector un comparativo de leyes para atender el estado que guarda el principio de máxima publicidad en relación con las causales de reserva en el marco normativo de México. Las leyes del estudio son: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Ley de Acceso a la Información Pública de Nuevo León, y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca. Los indicadores de referencia son: identificación del solicitante, medios electrónicos para el acceso, obligaciones de transparencia, reserva de información, prueba de daño y acceso del órgano garante a información reservada o confidencial.

4. Isabel Davara, en “Breve análisis de la reforma al artículo 6o. constitucional en lo relativo a protección de datos personales”, plantea jurídica y doctrinalmente los principios, los derechos y la autoridad de control en esa materia. Tratándose de datos personales, señala como principios básicos: consentimiento (libre, específico e inequívoco), calidad de los datos (pertinentes, adecuados y no excesivos), protección de datos, seguridad y confidencialidad o deber de secreto. Así, señala como derechos esenciales: acceso, rectificación y supresión, consulta y oposición. Sobre la autoridad reguladora, refiere la necesidad en México de una autoridad completa en la materia, pues a pesar de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental atribuye determinadas funciones sobre protección de datos personales al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, éste se ve limitado como un órgano o una autoridad de control en la materia.

Finalmente, Davara subraya que la protección de datos personales es un derecho fundamental, y por tal, una materia básica en la sociedad de las tecnologías de la informa-

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

ción y las comunicaciones. Agrega que en México no basta con mencionar la protección de los datos personales como un límite del derecho de acceso a la información en el marco constitucional, pues se habla de dos derechos fundamentales independientes entre sí, y que se complementan.

**5.** Ricardo Becerra, Maura Liévano y Paulina Mancebo proponen “Un nuevo edificio institucional para la transparencia” a partir de la realidad, lo que requiere la Constitución y las reformas legales. Los tres autores señalan que, de la reforma al artículo 6o. constitucional, los organismos estatales en materia de transparencia y acceso a la información deberán asumir como lineamientos útiles y acordes a la reforma: 1. autonomía operativa, de gestión y de decisión; 2. resolver controversias, promoción del derecho y la cultura, protección de datos personales, facultades normativas para regular el derecho en el interior del gobierno, resoluciones jurídicamente definitivas, facultad de conocer información polémica o relevante, y capacidad de sanción; 3. nombramiento del organismo garante por las dos terceras partes del Poder Legislativo; 4. designación del presidente del órgano garante por el Poder Legislativo; y 5. la eliminación de cargos honoríficos en los organismos estatales de transparencia y acceso a la información.

**6.** Ernesto Villanueva, con el ensayo “La protección de documentos y administración de archivos: reflexiones para una propuesta normativa”, aborda el contenido, sentido y alcances de los archivos públicos a partir de los debates en el Congreso de la Unión, y su inclusión mediante la reforma al artículo 6o. constitucional, que parece se limitó a vincular los archivos públicos con el derecho a saber, de tal suerte que no quedó claro qué son los archivos públicos. Es así que el autor expone, en forma por demás enriquecedora, un marco doctrinal sobre qué son, cómo se clasifican y cuáles son los estándares mínimos que deben guardar los archivos públicos. El

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

estudio y la propuesta los hace Villanueva con la directriz del derecho comparado: Australia, Belice, Canadá, Colombia, Costa Rica, Estonia, Suecia, Francia, Inglaterra, Nueva Zelanda, Irlanda, Japón y España.

Finalmente, Villanueva aborda brevemente los temas de las autoridades reguladoras en materia de archivos y los archivos nacionales. Sobre el segundo tema, se refiere al Archivo General de la Nación de México, que se quiso convertir en un archivo histórico con funciones testimoniales, lo que acotaba evidentemente la tarea de un archivo nacional.

7. Mauricio Merino, al atender “El desafío de la transparencia organizacional”, particulariza sus reflexiones en la fracción V del artículo 6o. constitucional, de la cual dice: “se trata del más trascendente para la organización de la administración pública en el país, y... es también el que condicionará el cumplimiento de todos los demás”, pues lo que hay que hacer público es la documentación que producen las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones, que es una condicionante para el derecho de acceso a la información, ya que “sin ella, todo el edificio jurídico que se ha construido en torno de este derecho se vendrá abajo”.

Merino explica la trascendencia de lo que denomina “memoria institucional”, un concepto y práctica que es ajeno a la cultura burocrática de México. Finalmente, Mauricio Merino subraya que la transparencia con la reforma no es meramente un asunto de acceso a la información, sino también de organización, que demanda la construcción de verdades políticas de transparencia organizacional. Ante la ausencia de una teoría de transparencia organizacional, el autor propone siete premisas para dimensionar su contenido y alcances: 1. “el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la transparencia organizacional son conceptos entrelazados, pero diferentes”; 2. la calidad y la profundidad de la transparencia organizacional constituyen factores im-

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

portantes para la información que llega al público; 3. la transparencia organizacional contribuye a una mejor rendición de cuentas; 4. la transparencia organizacional no sólo implica métodos y prácticas para una mayor transparencia y calidad, sino también mecanismos de control y vigilancia externos; 5. la transparencia organizacional debe incentivarse; 6. la transparencia organizacional conlleva hacer del conocimiento público la forma de producción de la información que se genera al interior de los órganos de decisión y operación; y 7. la transparencia organizacional puede y debe ser mediada a través de indicadores que emanen del modelo o sistema de organización que haya adoptado el ente para su operación.

**8.** Daniel Márquez Gómez atiende “El régimen de las sanciones”, en materias de transparencia y acceso a la información, a partir de la reforma, desde los enfoques doctrinal y legal. El autor ofrece un cuadro de conductas que se derivan del contenido de la reforma al artículo 6o. constitucional, cuyo incumplimiento u omisión daría lugar a la imposición de sanciones. También analiza la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con las conductas descritas en el contenido de la reforma, de lo que salta a la vista que la Ley tiene menos supuestos de responsabilidad.

**9.** Jorge Islas aborda “La información pública y la jurisprudencia internacional” a partir de breves reflexiones sobre la evolución del derecho a la información como un derecho fundamental y algunas sentencias de órganos jurisdiccionales internacionales. Resalta la disparidad en los criterios acerca del derecho de acceso a la información de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Claude Reyes y otros vs. Chile) y los del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Leander vs. Suecia).

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Finalmente, Jorge Islas enfatiza que el derecho de acceso a la información en la jurisprudencia internacional es un derecho amplio en el sistema interamericano, en tanto en el europeo es un tanto limitado. Así, el autor deja abierto el debate sobre si el derecho de acceso a la información es un derecho internacional de alcance universal, y si ese derecho demanda una acción positiva por parte del Estado a entregar la información a cualquier solicitante. Concluye que “el desarrollo y futuro de la democracia depende [también] del éxito con que se conforme una homologación de criterios jurisprudenciales internacionales”.

Si bien el trabajo coordinado por Jorge Bustillos y Miguel Carbonell no ha sido ni será el único sobre la reforma al artículo 6o. constitucional, sí es una lectura de referencia fundamental, porque en él colaboran académicos que han sido actores principales del devenir del derecho a la información, del acceso a la información y la protección de datos personales, en México y en algunas otras latitudes del mundo. Además, estos investigadores son protagonistas en la construcción de una vía para el paso del derecho de acceso a la información a un “después”, respecto de la reforma al artículo 6o. constitucional en julio de 2007.

Alejandro ROSAS MARTÍNEZ