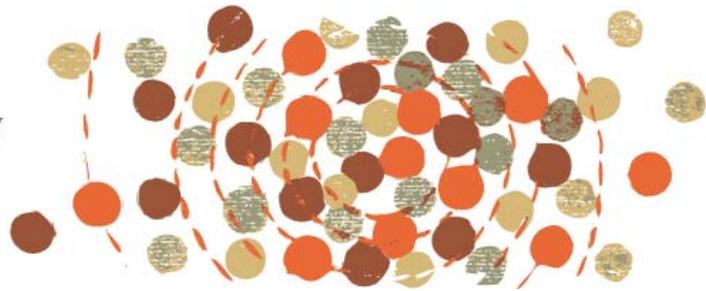


Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA DE PEDRO SALAZAR UGARTE AUTOR DE LAS REFLEXIONES INTRODUCTORIAS: *¿POR QUÉ CONSTITUCIONALIZAR?*

Quiero agradecer al ITEI, al IFAI representado por Ricardo Becerra la invitación a esta presentación. Efectivamente, como comentaba Paula al darme la palabra, yo tuve la oportunidad de participar de manera indirecta en el proceso de elaboración editorial de este libro, como miembro del Consejo editorial del IFAI, y por el otro, me invitaron a escribir la presentación del trabajo.

Lo que voy hacer ahora es delinear los argumentos que en su momento plasmé en la introducción para dar un sentido a la propuesta general que enmarca el libro.

El libro como decía Paula y como me parece que es muy claro para el lector, es un libro con agenda, es un libro que sostiene una tesis con argumentos distintos y desde perspectivas diferentes. La tesis central es que ha llegado el momento de constitucionalizar el derecho de acceso a la información en México.

Y por qué constitucionalizar una materia, qué significa constitucionalizar una materia. Para quienes nos dedicamos a las cuestiones jurídicas, la respuesta es casi evidente, pero probablemente tiene sentido hacer una reflexión breve sobre ello.

Constitucionalizamos una materia para incorporar su contenido a la norma de máximo nivel en el ordenamiento jurídico, válgame el lugar común, vamos a establecer dentro de la norma superior del ordenamiento jurídico una determinada materia y lo importante es que tiene una serie de efectos concretos.

Por un lado, al incorporar a la Constitución una materia, logramos protegerla de las decisiones políticas coyunturales, probablemente la clave más importante de por qué poner en la Constitución ciertos temas, concretamente los temas que tienen que ver con los derechos, se responde si pensamos que la Constitución es la norma más difícil de modificar, para decirlo de una manera, simple y llana. Una vez que una materia llega a la Constitución, difícilmente sale. Esa es la idea.

Esto tiene que ver con la cuestión no nada más de diseño normativo, sino de situación política concreta, a esto que se llama la rigidez constitucional, que para decirlo simple y llanamente quiere decir que la Constitución es más difícil de modificar que el resto de las normas del ordenamiento jurídico, tiene un sentido político concreto. Cuando tú logras incorporar una materia a la Constitución, los partidos políticos, los actores políticos tienen que realizar un trabajo sumamente complejo para eventualmente realizar modificaciones, porque las materias constitucionales exigen una mayoría calificada en el Congreso de la Unión y una mayoría simple en el 51% de las legislaturas locales para poder modificarse.

Si lo pensamos desde la perspectiva mexicana, nos podemos dar cuenta que durante cuando menos 60 o 70 años de priismo, en realidad, aunque la norma de la rigidez constitucional estaba establecida en la Constitución de 1917, en realidad por cómo estaba conformado el mapa político nacional, era muy fácil desde la Presidencia de la República impulsar una reforma a la Constitución.

El partido de entonces en el gobierno tenía la mayoría en las dos cámaras y la mayoría en la totalidad de los congresos de las entidades federativas. Sin embargo hoy

Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



con la transformación política del país la verdad es que es sumamente difícil modificar la Constitución. Ahí si habría que preguntarle al Presidente saliente si no resulta difícil construir las mayorías necesarias para modificar a la Constitución. La idea sería que se incorpore en la Constitución el derecho a la información pública con la finalidad de arle un rango del máximo nivel normativo.

El segundo efecto de una operación de constitucionalización tiene que ver con algo que afecta directamente a las entidades federativas y a nivel municipal como Augusto Valencia comentaba ahora, cuando logras incorporar una materia en la Constitución lo que quieres, la finalidad que percibes es que las coordenadas generales de lo que constitucionalizaste invada el resto del ordenamiento jurídico, es decir, estableces una serie de principios y criterios normativos que van a tener que verse reflejados en las normas de las entidades federativas y posteriormente en las normas de nivel municipal.

Les pongo dos ejemplos relevantes: cuando en 1996 se modificó el artículo 116 constitucional para incorporar una serie de principios y criterios elementales, básicos, en materia electoral, lo que tuvimos en los años siguientes, en los meses siguientes fue necesariamente por mandato constitucional una serie de operaciones legislativas en el ámbito de las entidades federativas para adecuar al contenido de nuevo 116 constitucional, sus respectivas constituciones y legislaciones en materia electoral.

Lo mismo vale en los últimos meses para el artículo 18 de la Constitución, que como ustedes saben, tiene que ver con la materia de justicia penal para adolescentes y menores, una vez que se llevó a cabo una reforma en los últimos meses, que es lo que está sucediendo, este es un caso interesante porque todavía no termina de ponerse en marcha el efecto legal de la constitucionalización de esa materia.

Lo que estamos viendo es como en las distintas entidades federativas se están teniendo que reformar las normas para adecuarlas al nuevo contenido del 18 Constitucional, ésta sería exactamente la idea que se persigue con la propuesta de constitucionalizar este tema.

¿Cómo debe de constitucionalizarse una materia? Idealmente con una buena técnica legislativa, ojalá y los legisladores le hagan caso a estas propuestas, se debe de legislar con una serie de principios y criterios mínimos básicos que te permitan uniformar como decía Augusto la legislaciones locales en lo elemental, pero que también den un margen que es fundamental para que cada entidad federativa haga el mejor diseño legal para su propia realidad política, ahí es una apuesta de inteligencia, de técnica jurídica. Lo que queremos, Mauricio Merino en este libro, dice que por un lado garantizar valga la expresión que el derecho fundamental de acceso a la información pública tenga las mismas garantías en todo el país para todos los ciudadanos sin importar cuál es su lugar de ubicación geográfica. Pero que cada entidad federativa pueda diseñar políticas de transparencia distintas, es decir, Merino dice “un solo derecho y muchas políticas”, eso sólo se puede garantizar con un buen diseño constitucional. Hoy tenemos lo contrario, una serie de garantías desiguales para el derecho en todo el territorio nacional y una tendencia a uniformar las políticas que no están surtiendo los efectos que se quisieran.

Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



La apuesta de ese libro es llamar la atención sobre ese dato, decir, bueno, esto fue un primer paso, ahora hagamos una reorientación en el sentido adecuado. Una breve reflexión de carácter conceptual, sigo con tres puntos más muy breves.

Yo creo que la mejor definición de Constitución que podemos encontrar está plasmada en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano desde 1789, no los aburro con el dato teórico. Decía la declaración que un país en el cual los Poderes no están separados y los derechos son garantizados, no tiene Constitución. La lógica de la Constitución no es la lógica de cualquier norma jurídica, es la lógica de una norma jurídica que tiene características especiales y que persigue una finalidad específica, la característica fundamental es que los poderes están limitados, están acotados y la finalidad específica es que lo que se busca con el diseño institucional es proteger y garantizar los derechos.

Esta es una reforma que apostaría directamente en ese sentido, fortalecer los instrumentos de limitación de los Poderes, en este caso públicos e idealmente privados al exhibirles una actuación transparente, y por otro lado, apostar al fortalecimiento de una garantía fundamental como es el derecho de acceso a la información pública.

Dos capítulos del libro, los de Miguel Carbonell y de Salvador Nava explica por qué el derecho de acceso a la información pública debe considerarse un derecho fundamental y otro de los textos, el de Ricardo Becerra y Alonso Lujambio, actual presidente del IFAI lo que explica es por qué en ese momento de la democracia contemporánea este viene a ser un derecho fundamental.

Permítanme subrayar el dato. Los derechos también responden a coyunturas y momentos históricos, y este es un derecho digámoslo así de recientísima generación es un derecho que viene a jugar un papel fundamental en un diseño institucional específico, concreto y puntual que llamamos democracia constitucional. De ahí su pertinencia. La pertinencia tiene que ver con que si le queremos apostar a fortalecer nuestra democracia, tenemos que apostarle a garantizar este derecho.

El texto del que haré una referencia muy breve de Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez es un texto que va a servir para evidenciar con datos duros como ustedes lo habrán visto y como lo verán, por qué la pertinencia en este momento de hacer un esfuerzo legislativo que nos permita dar parámetros relativamente homogéneos para este tema. Hay un texto de Ernesto Villanueva que nos sirve para ver cómo va el mundo y nos llama la atención sobre el hecho de que las democracias contemporáneas están apostándole en este tema como un tema fundamental y ahí quiero llamar la atención con una reflexión de carácter de coyuntura política.

Si hay algo que le está haciendo falta al país son reformas inteligentes y son reformas de Estado de largo alcance, si hay algo que hoy hace falta es que los actores políticos al tomar una decisión de gran trascendencia en materia de reforma, por un lado lancen el mensaje de que son capaces de hacer política, pero por el otro, tomen una decisión que tengan consecuencias institucionales prácticas y concretas. Esta es una oportunidad ideal, este es un tema que en esas dos variables me parece que gravita en la dirección correcta. Es un tema sobre el que no es difícil construir los consensos y que tendría muchas consecuencias. Nada más que es un tema que sin duda tiende a acotar a los poderes públicos y por lo mismo su impulso, su promoción, su exigencia, tiene que

Democracia, Transparencia y Constitución

Propuestas para un debate necesario



venir desde la sociedad civil y desde quienes hacemos un trabajo académico. Es decir, generar el contexto de exigencia para que la reforma sea posible s un trabajo que se tiene que hacer desde fuera del circuito de la clase política.

Creo que el texto de Escobedo nos recuerda eso, lo que nos propone Juan Francisco es una reconstrucción de cómo fue posible la Ley en materia de Transparencia al inicio del sexenio que acaba de terminar y creo que es un recordatorio de cómo podría ser posible una eventual construcción de los acuerdos políticos para una nueva reforma en la materia.

El libro tiene propuestas concretas, ahí están, sobre todo los textos de Edgar Corzo y Sergio López Ayón y como ustedes recordarán, algunos fueron testigos en ese momento, ya hay una propuesta legislativa en ese sentido, una propuesta de reforma constitucional que se presentó por un grupo de gobernadores en chihuahua hace algunas semanas y que si la vemos con atención en realidad recoge venturosamente algunas de las propuestas concretas del libro y en específico del texto de Sergio López Ayón.

Este es un mapeo de un libro que recomiendo leer con cuidado, un buen libro tiene que ser polémico y que tiene una bondad, de la cual tenemos que hacernos cargo, hay una sintonía entre los autores, pero no necesariamente en todos los puntos coincidencia y eso le da un valor importante. Es un libro que deja abiertas puertas y ventanas para un debate inteligente.

Muchas gracias.