

Derecho a la información

MANUEL GONZALEZ OROPEZA

Todas las autoridades tienen el deber de informar sobre sus actos. Informar significa describir los hechos con veracidad y explicar las justificaciones detrás de los actos de autoridad; por ello, las autoridades están obligadas a dejar registro de dichos actos y, en su caso, no sólo hacerlos públicos, sino difundirlos mediante los medios de comunicación a su alcance.

Cuando el artículo 6° constitucional se reformó para incluir en el catálogo de garantías individuales el derecho a la información, se marcó la obligación del Estado mexicano de garantizarlo y protegerlo. Garantizar significa hacerlo viable y cuidar de su eficacia, prevenir y eliminar cualquier obstáculo que lo prevenga y ofrecer los medios jurídicos, políticos y económicos para que se sobreponga a cualquier vicio o corruptela.

En un principio, pareciera que el derecho a la información es secundario y superficial frente a las necesidades y derechos más fundamentales como la vida, la propiedad o el bienestar social; sin embargo, el derecho a la información es pieza clave en el régimen de un Estado de derecho, pues se inserta en la familia de libertades como la expresión, la cual ha sido puntual en un sistema general de libertades y como sustento de la democracia y legitimidad de los países.

Junto con la disposición constitucional del derecho a la información se hermanan los derechos consagrados en el artículo 7°, la libertad de imprenta, primer derecho histórico de la familia, y el artículo 8° de la Constitución, el derecho de petición. Estos derechos forman una trilogía que es muy especial para garantizar las demás libertades.

Aunque corresponde al Estado garantizar no sólo estos derechos sino todas las demás garantías individuales, y a pesar de tanta teoría del Estado, incluyendo la elaborada por el expresidente José López Portillo, quien promovió la inserción constitucional del derecho a la información, en México tenemos dudas sobre quién y cómo debe garantizarse estos derechos.

Con el excesivo presidencialismo nos hemos conformado desde 1992 a que sea una Comisión dependiente del Poder Ejecutivo Nacional en quien se instaure la garantía de éstos y los demás derechos humanos. Esto no es correcto ni es suficiente. No es correcto pues son los colaboradores y el presidente mismo, a nivel federal, así como los ejecutivos locales, los que demuestran mayor vocación para violentar éstos y los demás derechos del hombre, debido al desbordante poder político que ejercen y han concentrado. Ni tampoco es suficiente pues el Estado mexicano engloba a todas las autoridades del país, cualquiera que sea su circunscripción territorial, municipal, estatal o federal, o su esfera de competencia, legislativa, administrativa o jurisdiccional.

La protección de los derechos humanos corresponde a todas las autoridades, puesto que todas ellas pueden ser responsables de su infracción y porque las garantías individuales no son atribución exclusiva de las autoridades federales, sino que constituyen limitaciones y prescripciones a todo tipo de autoridades.

La única ley reglamentaria que existe en la trilogía de la libertad de expresión, la ley de imprenta, expedida en abril de 1917, corrobora la concurrencia en materia de derechos humanos al ser interpretada por la jurisprudencia de la Suprema Corte en los siguientes términos: "La legislación penal de imprenta es concurrente, si no se ataca a un funcionario federal" (Tesis 38, Ap. SJF 1917-1985, Parte IX, p. 61). Esta tesis es interesante por la caracterización que hace de la ley como una ley penal, según explicaremos posteriormente.

Un nuevo tipo de derechos humanos

Primero es muy importante resaltar que el derecho a la información, la libertad de imprenta y el derecho de petición, representan a un nuevo tipo de derechos, pues a diferencia de las demás, en las que sólo consisten en que el Estado no interfiera con la esfera de libertades del individuo y son, en consecuencia, limitaciones a la autoridad estatal; la trilogía de derechos mencionada, impone al Estado una obligación de hacer, no una limitación, sino una acción. Estos derechos se han denominado derechos positivos por imponer al Estado precisamente una obligación positiva de hacer.

Se discute con relación a los derechos positivos si el Estado tiene capacidad para responder y cumplir con tales obligaciones; al respecto hay que diferenciar entre los derechos positivos de contenido fundamentalmente económico y los de contenido social, como lo es el derecho a la información. A diferencia de la creciente lista de buenos deseos con que nuestra Constitución se ha visto adornada, por así convenir a la imagen de los presidentes en turno, la trilogía no implica los costos económicos que le imponen al Estado todas las garantías de bienestar como la vivienda digna, el salario remunerador o el trabajo garantizado, sino que sólo lo obliga a informar y a explicar sus actos, lo que a la vez, es basamento del Estado de derecho.

Por eso, el nuevo derecho positivo a la información no debe depender para su ejercicio y eficacia de condiciones económicas ni, mucho menos, de consideraciones legaloides que han estado en boga para no acatar las disposiciones constitucionales, como lo ha sido el pretexto de no haber ley reglamentaria que regule este derecho. La inactividad de un poder constituido no puede, ni debe, prevenir de aplicación la voluntad del Poder Constituyente que ya ha determinado como garantías individuales a la trilogía de libertades, en beneficio de la expresión, información y petición de sus ciudadanos.

Cuando el artículo 133 constitucional establece la supremacía de la Constitución sobre leyes y tratados, lo hace con o sin la existencia de dichas leyes, con o sin el consentimiento del legislador y del presidente; tanto el legislativo activo que aprueba leyes, como el pasivo que no aprueba ninguna, ambas están sometidos al mandamiento de garantizar el derecho a la información.

Existen muchos ejemplos en la evolución política y jurídica de nuestro país que demuestran con precedentes el incontestable principio de la supremacía constitucional, a pesar de la inexistencia de leyes orgánicas o reglamentarias. Por ejemplo, el propio juicio de amparo procedió aún sin leyes que regularan el procedimiento de 1847 a 1861, según nos reporta Santiago Oñate con respecto al amparo de Manuel Verástegui en 1849, así como las controversias constitucionales cuya ley reglamentaria apenas acaba de expedirse por primera vez en 1995, a ochenta años de práctica ininterrumpida sin ley. El Poder Judicial Federal ha puesto en consecuencia, el ejemplo a las demás autoridades de acatar las disposiciones constitucionales sin pretextar la ausencia de leyes secundarias.

Las autoridades administrativas han sido las más reticentes para respetar las disposiciones constitucionales, argumentando la falacia de que se requiere una ley reglamentaria. Desde 1877 cuando Matías Romero argumentó la ausencia de una ley para someter a ratificación los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda que desde 1857 se insertó como obligación constitucional del presidente respecto al Senado, todavía las autoridades administrativas insisten esporádicamente en esta argucia para no respetar, por ejemplo, el derecho de petición, pues el "breve término" que exige la Constitución para que se acuerde una petición requiere, para la administración pública, de una ley que le prohíba no contestar peticiones formuladas un año antes; la Suprema Corte ha negado estos excesos, como lo hizo en el amparo de Leopoldo Pérez Camacho (SJF T CXXII, p. 818, 5 de noviembre de 1954).

No obstante, el propio Poder Legislativo se ha beneficiado de la aplicación directa de las prescripciones de la Constitución. Por ejemplo, ante la desaparición de poderes, la ratificación de nombramientos, la resolución de controversias políticas en las entidades federativas, entre otras facultades, a pesar de la exigencia de una ley reglamentaria, el Senado y la Comisión Permanente del Congreso han acatado las disposiciones constitucionales sin ley que dicte supuestos y procedimientos.

El derecho a la información está llamado, en consecuencia, a inaugurar este nuevo tipo de derechos positivos y a exigirse y aplicarse por todas las autoridades, sin importar las aparentes barreras de un legislador omiso.

La subcultura del silencio

Los mexicanos vivimos en una subcultura del silencio y del fingimiento, donde la forma excluye al fondo. Una forma silente, sin embargo, que cada vez se desgasta más ante el público que comienza a despertar del marasmo de su manipulación.

No sólo el periodista o comunicólogo están expuestos a padecer las consecuencias de esta subcultura, sino el docente, el investigador y el ciudadano también sufren este padecimiento. No se trata de una conspiración, sino de una enfermedad propagada por el virus de la ignorancia que ataca por igual a gobernados que a autoridades.

Se manifiesta no sólo a través de ocultamientos manifiestos de la información, sino que toma múltiples y sofisticadas formas. Comenzando con las relaciones del más alto nivel, entre el presidente de la República y el Congreso de la Unión, la subcultura del silencio ha propiciado la práctica ilegal de que el presidente al asistir a la apertura de sesiones del

Congreso, después de rendir un informe de labores, no pueda ser interpelado ni por los propios miembros del Congreso, ante el cual el presidente es un invitado, no social ni protocolariamente, sino en su carácter oficial, para atestiguar sobre el inicio de las sesiones del Poder Legislativo.

Prosiguiendo con la administración pública federal, que es la entronización del sigilo y la privacía, cualquier casa real envidiaría sus privilegios. Todos sus actos se han convertido en razón de Estado en nuestro país y no sólo la información de actos consumados es de difícil obtención, sino que resulta imposible tratar de ilustrar la soberana discrecionalidad de las autoridades administrativas antes de que éstas tomen una decisión o emitan un acto. Estados Unidos, como la mayoría de los países, han propiciado desde la posguerra, una legislación que someta a los actos administrativos a periodos de consulta y desahogo de peticiones de los ciudadanos interesados, en etapas previas a la emisión de tales actos, mediante las disposiciones de una Ley de Procedimientos Administrativos de 1946 que, por supuesto, no existe equivalente en México, aunque el Tratado de Libre Comercio (TLC) ya comience a insertar en nuestra práctica.

El Poder Judicial ha contribuido igualmente a este padecimiento, no con relación a la privacía de sus expedientes judiciales, lo cual estaría justificado, sino por su pobreza histórica de su jurisprudencia sobre aspectos de la trilogía de libertades.

La penalización de una libertad

En verdad, si consideramos nuestro régimen de derechos humanos, no hemos avanzado en el desarrollo de esta trilogía de libertades desde la Constitución de 1857. Lo único que tenemos es una ley reglamentaria de la libertad de imprenta de naturaleza penal, lo cual no es precisamente en beneficio de las personas, sino que se trata de una ley que limita los excesos o abusos de la libertad, pero no define los límites de las autoridades ni los alcances de esa libertad. Se trata de una ley contraria a la filosofía de los derechos humanos, pues en lugar de restringir a la autoridad, penaliza la libertad e impone penas y sanciones contra la población.

Esta no debe ser la perspectiva de ninguno de los derechos consignados en la Constitución. Francisco Zarco la condenó en la sesión del 25 de julio de 1856: "Fiscales y jueces me han perseguido como difamador porque atacaba una candidatura presidencial, y cuantas razones políticas daba la prensa para oponerse a la elevación del general Arista eran calificadas de ataques a la vida privada". Asimismo, Zarco recordada que en nombre de la moral de los escribas y los fariseos, Jesucristo había sido crucificado.

Las leyes de imprenta del 4 de septiembre de 1829, del 14 de mayo de 1831, del 14 de septiembre de 1846, del 21 de junio de 1848 (Ley Otero), del 25 de abril de 1853, del 2 de febrero de 1861 (Ley Zarco) y del 4 de febrero de 1868 (Ley Lafragua) tuvieron justificación porque los delitos se definían en leyes particulares antes de la formulación del código penal para el distrito y territorios federales de 1871, en el cual participó José María Lafragua donde plasmó los delitos contra la vida privada, la seguridad de la nación y la

moral que eran los principales rubros que afectaban los abusos de la prensa. Una vez expedido el código, ninguna ley penal sobre la materia tenía justificación.

Cuando Carranza trató de reprimir la disidencia, tanto revolucionaria como retardataria, para no incurrir en la aceptación que Madero había hecho de sus opositores, decidió expedir una obsoleta e inadecuada ley penal de imprenta que es la que rige esta preciosa libertad, duplicando los delitos que sobre la materia existen en los códigos penales. Además de expedirla en uso de facultades extraordinarias, lo hizo con carácter temporal mientras se expedía una verdadera ley reglamentaria. La opinión pública rechazó en 1917 la ley, pero sobrevivió gracias a la táctica de manifestar su necesaria existencia para contrarrestar los virulentos ataques de la reacción contra el régimen constitucionalista.

A casi ochenta años de distancia, ya es tiempo de reconsiderar la existencia de esta ley y sustituirla por una ley reglamentaria del derecho a la información.

La crisis actual de la legislación y la jurisdicción uniformes

Aunque el juicio por jurados fue abolido en la Constitución de 1857, sólo la materia relativa al enjuiciamiento de delitos de imprenta ha pervivido en México, simbólicamente, como un juicio con jurado, desde que las Cortes de Cádiz expidieron el Reglamento para el uso de la libertad de imprenta el 12 de noviembre de 1820.

A pesar de que desde 1835 el jurado para los delitos de imprenta ha estado en cuestionamiento, y que en 1883 se suprimió temporalmente, éste continúa hoy a través de la ley de la materia como una garantía de imparcialidad hacia los abusos cometidos por la prensa. Ya desde el Constituyente de Querétaro se habló de un fuero para la prensa en la sesión del 20 de diciembre de 1916. Heriberto Jara expresó: "Como soy partidario de que haya tribunales especiales, como por ejemplo para conocer de los asuntos de trabajo, es por eso que no encuentro nada extraño y sí muy conveniente que el jurado popular sea quien conozca de los delitos de la prensa".

Las complicadas relaciones actuales entre la prensa y la sociedad y las autoridades no alteran el principio fundamental establecido por el constituyente mexicano de 1916. Sin embargo, creo conveniente despenalizar los delitos de imprenta y transformarlos en faltas que la sociedad y los propios profesionistas puedan delimitar.

En otras palabras, la espada de Damocles que constituye la ley de imprenta ha sido rebasada por mecanismos de control más sutiles y efectivos, por lo que una nueva ley reglamentaria del derecho a la información puede concretar la doble aspiración de regular esta libertad para su desarrollo y no para su penalización y, por otro, encomendar a los controles internos de los propios periodistas o comunicólogos la canalización de los posibles abusos, sin necesidad de recurrir al ius puniendi para reprimirlos.

La necesaria ley reglamentaria del derecho a la información

Esta ley reglamentaria ha sido reiteradamente solicitada por los medios académicos; como ejemplo podemos citar el artículo de Carmen Quintanilla Madero, publicado en *Inter-American Law Review* de 1988 (Vol. 20, N° 1, pp. 93-113).

Esta ley no debe tener un contenido penal, sino reglamentar a la trilogía libertaria de expresión en materia de información. Los sujetos deben ser iguales para los efectos de la ley. Tanto los periodistas y comunicólogos tienen los mismos derechos que los ciudadanos por obtener la información, vía artículos 6° u 8° a través del derecho de petición.

La información requerida debe obtenerse no sólo de los organismos tradicionales gubernativos, sino también de las entidades de interés público, como los partidos políticos o los sindicatos.

Para negarse a ofrecer la información debe argumentarse alguna de las causales taxativamente previstas en la ley reglamentaria. Cualquier documento oficial de cierta antigüedad debe ser sujeto a ser rendido para su consulta ante la petición de un ciudadano; el tiempo podría variar de quince a cincuenta años según el tipo de documento de que se trate. En caso de negativa expresa de la autoridad, la autoridad judicial debe decidir en definitiva y puede ordenar a las autoridades de su jurisdicción a rendir la información requerida. Debe concederse la negativa ficta; es decir, cuando una autoridad no conteste a la petición de información de una persona en determinado plazo, puede ésta dirigirse a las judiciales para que decida lo pertinente.

La ley debe contener un capítulo económico que elimine los factores monopólicos que obstaculicen el derecho a la información. El papel, los voceadores y las concesiones entre otros factores deben estar abiertos a cualquier medio que satisfaga los requisitos que la misma ley prevea; cualquier violación al respecto, la Comisión de Competencia Económica o alguna otra autoridad idónea debe actuar en concordancia con las leyes antimonopólicas.

La ley debe considerarse reglamentaria de la Constitución Federal v regulatoria de una materia concurrente, por lo que los estados podrán legislar en esta materia, siempre que no contravengan los principios de dicha ley.

Las faltas cometidas por profesionales de la comunicación deben ser determinadas por paneles que se encarguen de aplicar los códigos de conducta que ya existan o que ellos elaboren. En principio, toda falta debe ser reparada por el medio en que se sirvió de conducto y las sanciones honoríficas que se dicten contra el profesionista deben preferirse a su amonestación y disculpa, más que a la responsabilidad civil o penal del informante.

Un Consejo Consultivo integrado paritariamente por el gobierno federal y representantes de medios puede servir de órgano dictaminador en la materia. Sus integrantes honoríficos pueden ser ratificados por el Congreso respectivo.

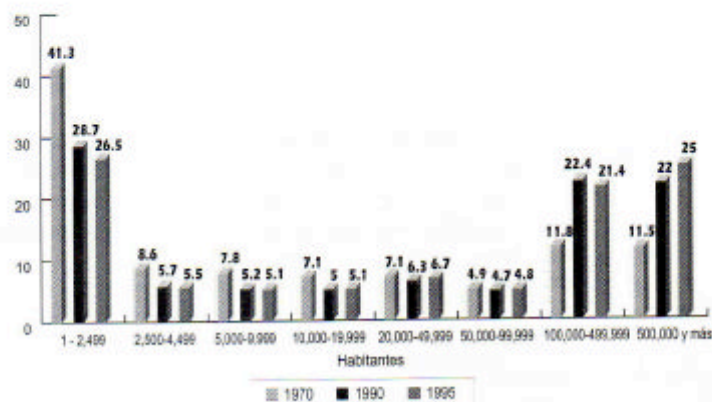
El derecho a la información está llamado pues a innovar los derechos humanos en nuestro país y a actualizar las formas de administración de justicia, en bien de la democracia.

INDICADORES

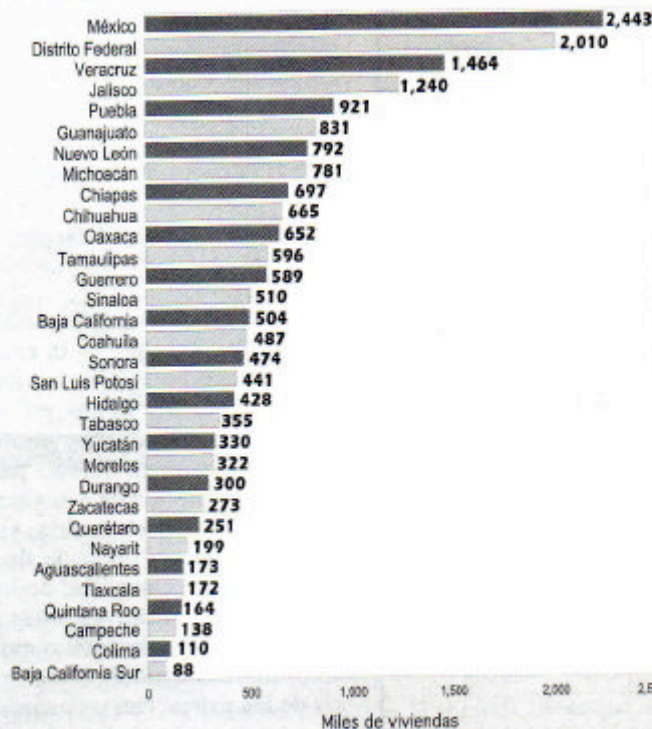
Una visión demográfica de México

Conteo de Población y Vivienda 1995, distribución de la población

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN NACIONAL
SEGUN EL TAMAÑO DE LA LOCALIDAD
(1970, 1990 y 1995)



TOTAL DE VIVIENDAS



Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Conteo de población y vivienda 1995, abril 1996.