

DERECHOS HUMANOS, GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DERECHO A LA INFORMACIÓN.

Autor: Lic. Ernesto Reyes Cadena

La apertura informativa gubernamental ha significado un avance importante tanto en la transparencia de la gestión pública como en el impulso de la legalidad en todos los órdenes de gobierno. Esto se refleja, asimismo, en una mayor presencia de los derechos humanos en el discurso oficial y en su vigilancia por la sociedad, los medios de comunicación e instancias públicas creadas para tal efecto.

La emisión de leyes de transparencia no es sino el resultado de esa tendencia y una de las respuestas que el propio Estado puede dar al reclamo colectivo de sanear las estructuras de gobierno desde su base jurídica. No es, desde luego, una consecuencia aislada o coyuntural, puesto que consensar determinadas obligaciones legales de información para las instancias públicas, además de recursos, requiere del propio compromiso estatal de apertura.

Introducción

Se hace cada vez más general en la opinión pública considerar a las garantías individuales como un elemento indispensable del Estado moderno contemporáneo, si bien bajo la denominación genérica de “derechos humanos”, al grado de descartar cualquier organización o estructura estatal como “anacrónica” y en particular “antidemocrática”, si no se priorizan los derechos humanos, en general, en las políticas estatales.

En este contexto político-global los Estados tienden a “democratizar” la práctica política mediante la estructuración de sistemas electorales o de participación ciudadana de amplio espectro inclusivo. Estos sistemas son más o menos sostenidos con el pertinente ajuste o la creación de un soporte jurídico específico, lo que indica que la tendencia es relativamente reciente y su configuración aún experimental en muchos aspectos.

Desde luego, no se reduce esa situación al plano electoral, sino que se empieza a hacer extensivo a la gestión de gobierno y se le enfoca desde distintos lados: mediante mecanismos de autocontrol de las instancias públicas por uno, y por otro, a través de acciones sancionadas constitucionalmente y que los ciudadanos tienen derecho a ejercitar. El autocontrol estatal implica los aspectos “normales” de auditoría y contraloría y los novedosos de transparencia. Para los gobernados, además de las garantías de audiencia y petición, está la de acceso a la información gubernamental.

A continuación se comentarán brevemente las figuras de los derechos humanos, las garantías individuales y el derecho a la información, a fin de explicar el carácter correlativo entre unas y otras y su función y efecto en el actual esquema de gobernabilidad democrática sobre los aspectos fundamentales de transparencia y legalidad.

1. Los Derechos Humanos.

Aún cuando la presencia de los derechos humanos se considera obvia en los ordenamientos jurídicos y en el ámbito internacional, en el discurso social y en el debate político, al grado de justificar incluso golpes de Estado –lo que es un uso extremo del término, no necesariamente de la esencia-, no siempre ha sido así. Los derechos humanos, como figura jurídica, datan del siglo XVIII americano y europeo, si no es que antes, de plena Edad Media. El recurso a los mismos como fundamento, proceso y objetivo del Estado moderno contemporáneo, como ya se apuntó, de la segunda mitad del siglo XX y su generalización, de la última década del mismo siglo, recién concluido.

Existe entonces una diferencia cronológica entre “teoría” y “práctica” en el discurso de los derechos humanos, pero no es gratuita. Esa diferencia significa que al menos el Estado occidental requirió de la experiencia industrial, liberal y bipolar para asumir el elemento humanitario más allá de su fundamento jurídico y llevarlo a una materialización cotidiana desde la acción de gobierno. Es decir, a concretar el aspecto “garantía” de los derechos humanos. En todo caso, y

debido a la hegemonía innegable de Occidente, esta experiencia y los valores que crea se extienden a nivel mundial.

Un origen identificable de reconocimiento de derechos humanos –“garantías” una vez exigibles a la autoridad con base en un mecanismo apropiado- son los diversos fueros que protegían algunos derechos de un estamento social, incluso en una población específica, como es el caso de los Fueros hispánicos o en Inglaterra, la Carta Magna, hacia los siglos XII y XIII y, con un alcance más general, la Carta de Derechos del siglo XVII, también en Inglaterra. En el siglo XVIII, la Constitución norteamericana de 1776 y, en Francia, la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano y posteriormente la Constitución de 1791.

A partir del siglo XIX se inicia el proceso de incorporación a los ordenamientos constitucionales nacionales conforme se extiende el individualismo liberal como formación político-jurídica dominante en el mundo occidental –e incluso más allá- donde el capitalismo metropolitano y periférico necesitan de una estructura política y jurídica uniforme para su afianzamiento como base económica, también dominante.

Así, el marco jurídico mínimo que se requiere es aquél que “garantice” la libertad individual frente al poder público, como una reacción de la burguesía triunfante contra el corporativismo medieval y el control monárquico del Estado. Este marco jurídico, desglosado en un catálogo de derechos individuales identificados también como “derechos naturales del hombre” -es decir, con los que se nace-, da el reconocimiento y soporte necesarios para la libertad de empresa y, junto con ésta, otras libertades que complementan la personalidad jurídica del individuo en el Estado moderno.

Desde luego, junto con la sociedad, el Estado, que es su organización político-jurídica, y el sistema jurídico respectivo, también evolucionan, o dicho con mayor precisión, se adaptan a los cambios y deben responder a las exigencias sociales a riesgo de quedar obsoletos, rebasados e inaplicables. La propia sociedad, en este caso, crea “su” Derecho. Primero como costumbre o práctica

y después, mediante la presión de los hechos, como normas positivas ya legisladas a través de los mecanismos y procesos constitucionalmente establecidos para ese fin.

Esto es significativamente apreciable en el campo de los derechos humanos, donde inclusive se identifican “generaciones” de éstos: los civiles y políticos; los económicos, sociales y culturales y los más recientes que podrían llamarse de “bienestar” –como el derecho a un ambiente no contaminado- y los gestados por “la sociedad civil” –impulsados sobre todo por organizaciones no gubernamentales, y que se refieren a una mejor calidad de vida y a una mejor convivencia social. Inclusive, a una mejor gestión gubernamental-.

El camino seguido por los derechos humanos como figura jurídica presente en nuestros ordenamientos constitucionales inicia desde la Constitución Federal de 1824, que hace referencia a la protección, por las leyes, de los derechos de los ciudadanos. Además, señala que esas leyes deben ser “justas y sabias”. Continúa con Las Siete Leyes de 1835 -1836, de las cuales la Primera Ley Constitucional está dedicada a “Los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República”.

Las Bases Orgánicas de 1843, por su parte, contienen disposiciones sobre las garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica. Después, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se establece el amparo como el recurso del gobernado para hacer valer sus garantías individuales. Por último, en ese mismo siglo, está la Constitución Política de 1857 donde se contemplan en su Título I “los derechos del Hombre”, que ocupan los primeros veintinueve artículos de ese texto constitucional.

La Constitución Política vigente, de 1917, si bien menciona de manera expresa “derechos humanos” únicamente en el artículo 102, apartado B, al facultar al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales para establecer organismos de protección de aquéllos, también dispone que esos mismos derechos los “*ampara el orden jurídico mexicano*”, por lo tanto, aún cuando la figura como tal no se utiliza en la denominación de uno de los Títulos o Capítulos de la

Constitución, sí se le reconoce presencia (y protección) en el orden jurídico nacional.

En cuanto a una definición legal de “derechos humanos”, tampoco existe como tal pero se maneja el término y queda quizá al sentido común la comprensión del mismo. Inclusive la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, dispone en su artículo 2.1 que *“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración”*, sin intentar su definición.

De acuerdo con lo anterior, en la legislación no se ha hecho indispensable la definición precisa de lo que son los derechos humanos, pues las propia evolución social y el progreso en general, así como sus consecuencias –por ejemplo, cada vez sectores más amplios desean participar en la toma de decisiones públicas, o los efectos nocivos de la industria en el ambiente- crean determinados espacios para reivindicar uno u otro derecho que, por ser otras las circunstancias, antes no se consideraba como tal.

Así es como se puede apreciar la aparición de las sucesivas “generaciones” de derechos humanos. En el momento en que era urgente abrir la participación política, no se priorizó el aspecto cultural, o bien, al considerarse situaciones sociales no se discutió la conservación del planeta para las futuras generaciones, por ejemplo.

Cada uno de estos derechos tiene, desde luego, una proyección social y colectiva a todo el género humano, pero no es posible comprenderlos aislados del elemento estatal, es más, del elemento “Comunidad Internacional” ahora que en el contexto de mundialización de fórmulas y modelos económicos y comerciales también se globalizan las diversas reacciones a los mismos, en cualquier sentido que puedan ser éstas. Así es como se aprecian ciertas tendencias en materia humanitaria, una de las cuales es la del derecho a la información.

2. Garantías Individuales

Como se apuntó, los derechos humanos son inherentes al individuo, se nace con ellos y son inalienables, imprescriptibles e irrenunciables. Se poseen más allá de la voluntad consciente de su existencia, y con mayor razón, de que haya un régimen jurídico que los reconozca –por ser naturales, no los puede otorgar y proteja.

Sin embargo, también se hizo notar que los derechos humanos se materializan en la convivencia social y en el contexto de la organización político-jurídica que es el Estado, donde el individuo encuentra el espacio social, cultural, político, económico, etc. para actuar y, dentro del ámbito de su libertad, ejercer uno u otro de sus derechos.

Es en la esfera del Estado donde los derechos humanos, entendidos como derechos naturales se positivizan y adquieren la naturaleza de un derecho subjetivo al que le corresponde una obligación, cuyo sujeto puede ser el propio Estado. Es decir, en el sistema jurídico nacional encontramos que un individuo posee ciertos derechos subjetivos que en determinada circunstancia están bajo algún mecanismo específico de protección o tutela. Cuando esos derechos subjetivos, por ejemplo, el derecho de propiedad se ve vulnerado por actos previstos en la legislación civil, el medio de defensa o reivindicación será una acción civil. Cuando ese mismo derecho se ve menoscabado por un acto ilícito, será el Derecho Penal quien provea los recursos para su protección. Cuando el derecho de propiedad se vea afectado por actos del propio Estado, por decir una expropiación irregular, se hace valer como garantía individual, en este caso podrían ser los requisitos que legalmente debe cubrir el acto de expropiación.

Es en este último sentido como deben entenderse las garantías individuales. Derechos humanos y garantías individuales son lo mismo, pero una vez que existe una estructura jurídica de protección frente al Estado, los derechos humanos se llaman garantías, puesto que el sistema jurídico los respalda a través de requisitos legalmente señalados frente a la autoridad. Esos requisitos son al mismo tiempo los límites que la ley le impone al Estado en sus actos y el mínimo que el ciudadano puede exigir en la ejecución de esos actos.

Tampoco hay una definición legal de garantías individuales. La Constitución de 1917, en el artículo 1° establece que *“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...”* Esto significa dos situaciones. Primero, que se parte de un principio de no discriminación, y segundo, que en el texto constitucional “garantías” se entiende como los mecanismos, recursos, competencias, derechos y libertades contenidos en la propia Constitución y no necesariamente como “derechos humanos”. Pero podría también entenderse que la finalidad de todas esas “garantías” es tutelar los derechos humanos, como ocurre de manera más clara con el artículo 103, fracción I, de la propia Constitución, sobre la competencia de los tribunales de la Federación respecto de *“Leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”*.

Como puede apreciarse, la definición de garantías individuales no es tan importante en el contexto constitucional, como la precisión de los mecanismos para su salvaguarda y el término se utiliza igual que el de derechos humanos, sin subordinar esos mecanismos a las posibles limitantes que un concepto inevitablemente podría tener.

En la medida que los derechos y libertades fundamentales del ser humano se incorporan a la Constitución y se integran al Capítulo de Garantías Individuales se ubican bajo la protección del sistema jurídico con características y elementos específicos, pero con el común denominador de ser derechos humanos tutelados como garantías individuales. Las clasificaciones doctrinales únicamente señalan una sistematización según diversos criterios de comprensión, pero no reflejan ninguna distinción legal. No existen jerarquías o niveles entre las garantías. Su tratamiento es siempre uniforme, inclusive en el supuesto de restricción o suspensión, como lo señala el artículo 1° ya citado *“en los casos y con las condiciones que ella misma establece”*.

En resumen, las generaciones de derechos humanos aportan nuevas garantías, nuevos derechos subjetivos que el individuo a través del sistema jurídico, puede hacer valer.

3. Derecho a la Información

Una de las garantías individuales adicionadas a la Constitución mediante una reforma al artículo 6° de la misma, es la del derecho a la información (DOF 06 de diciembre de 1977).

Este artículo constitucional contempla tanto el derecho a la información como su garantía por parte del Estado. En los supuestos previstos por el artículo mencionado, podría suponerse que el derecho a la información se entiende en función de la libertad de manifestación de las ideas, puesto que a la libertad de expresión de unos corresponderá el derecho de otros a estar informados o a informarse de lo que aquéllos desean expresar.

Sin embargo, por sus alcances, el derecho a la información no se limita a complementar al de la libre manifestación de las ideas, sino que cubre cualquier información que justificadamente debiera estar al alcance de cualquier individuo, y en colectivo, del público en general. Esto implica, desde luego, a la información gubernamental. Los anteriores conceptos no tienen, efectivamente, rigor jurídico, empero, ateniéndonos al aforismo *sumum ius, suma iniuria*, podría ser una lectura válida de la Constitución porque ésta no limita ni remite expresamente a legislación secundaria alguna –artículo 73- la calificación de a qué información sí queda garantizado por el Estado el derecho a su acceso, por lo que corresponde a la ley reglamentaria respectiva dicha determinación.

Esto ha sido el caso con la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (DOF 11 de junio de 2002) donde se crean las figuras de información reservada (artículo 13) e información confidencial (artículo 18), así como el de la atribución de las Unidades Administrativas y demás sujetos obligados para señalar cuál información se considerará así, bajo determinados criterios que ahí también se indican (artículo 16).

Estos candados son comprensibles primero, por una cuestión de lógica de seguridad nacional, pública y de defensa nacional que obviamente no podía descuidarse, y segundo, por tratarse de un primer experimento nacional en la materia y por carecerse de experiencia en cuanto a la transparencia total, pues para esto es preciso un enorme esfuerzo de coordinación y de aplicación de recursos, además del fomento y práctica de la cultura de la transparencia entre y por gobernantes y gobernados, aunado al combate a la corrupción, para poder considerar factible un acceso irrestricto a la información gubernamental.

En este sentido, es posible afirmar que la ley mencionada contiene las garantías necesarias para que los particulares interesados puedan acceder a la información pública gubernamental a que se refiere la propia ley. No necesariamente será ésta la única ley sobre acceso a la información y no necesariamente, quizá, se mantendrán los mismos criterios de calificación de la información gubernamental, pero sí es un indicador de la reacción del Estado, desde el gobierno federal* al reclamo colectivo de transparencia y acceso a la información gubernamental, a la necesidad de sustentar la gestión administrativa en la transparencia informativa y a la tendencia internacional hacia la apertura estatal como expresión democrática y de auto limitación del poder público ahí donde empiezan los derechos humanos y los mecanismos legales para su exigencia por los ciudadanos.

* A nivel local han emitido legislación sobre acceso a la información pública estatal, hasta el momento, AGUASCALIENTES, DURANGO, JALISCO, MICHOACÁN, NUEVO LEÓN, QUERÉTARO, SAN LUIS POTOSÍ y SINALOA.

El derecho a la información es uno de los derechos humanos (artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*.) A su vez, ya reconocido y garantizado por el sistema jurídico por medio de mecanismos para su ejercicio y respeto, se convierte en la garantía individual de acceso a la información (artículo 6° Constitucional, LFTAIPG).

De esta manera, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no es la única ley reglamentaria del artículo 6° Constitucional, sino una de las muchas leyes reglamentarias que este artículo precisa para hacer realidad el derecho humano a la información como una garantía individual efectiva y eficaz.