

SEGUNDA PARTE
PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS
PARA UNA LEGISLACIÓN EN MATERIA
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. Legitimación activa	LIV
2. Ámbito de aplicación de la ley	LV
3. Gratuidad del acceso a la información	LVI
4. Deber de publicación básica	LIX
5. Promoción de la cultura ciudadana	LX
6. Procedimiento ágil y sencillo	LXII
7. Autoridad reguladora independiente	LXIV
8. Principio de la prueba de daño	LXVII
9. Principio de la afirmativa ficta	LXVIII
10. Sanciones	LXVIII
11. Presunción de información pública	LXIX
12. Segregación de información reservada	LXX
13. Seguridad nacional	LXX
14. Tiempo de reserva	LXXII
15. Vida privada y datos personales	LXXIV
16. Otra información reservada	LXXVII
17. Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial	LXXIX
18. Derecho de acceso a la información pública y ejercicio periodístico	LXXXII
Bibliografía	LXXXVIII

SEGUNDA PARTE

PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS PARA UNA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. *Legitimación activa*

La legitimación activa es la atribución que confiere la ley a un sujeto para asumir la figura de actor y titular de un derecho. En el caso del derecho de acceso a la información pública, la legitimación activa ha registrado un avance sustantivo en el transcurso de los años. En efecto, en otros ámbitos del derecho, el sujeto con legitimación activa es aquel que se encuentra directamente afectado por un acto con consecuencias jurídicas. Se trata en estos casos de una legitimación restrictiva que no admite la posibilidad de representar intereses difusos o colectivos, sino única y exclusivamente los propios o los de un representado legal. En prácticamente todas las leyes contemporáneas de acceso a la información pública no es necesario acreditar algún interés directo ni demostrar ningún tipo de afectación personal. No obstante, hay algunos matices al aserto anterior. En algunas leyes se requiere saber si el acceso a la información tiene un propósito comercial o privado, con la finalidad de aplicar un mayor o menor costo en las copias de los registros solicitados. En otros casos, los prófugos de la justicia tienen restricciones para acceder a información judicial vinculada a su caso. Salvo estas excepciones, la tendencia es a que la legitimación activa sea lo menos restrictiva posible. En California, por ejemplo, la Corte ha sostenido que un miembro del público “no necesita decir el propósito por el cual solicita registros públicos”.⁵³ Lo mismo sucede en Iowa, donde la Corte ha dispuesto que “ciertamente la ley no debe preocuparse por el propósito que anime el examen de los registros públicos”.⁵⁴ También pasa lo mismo en Maryland donde “no hay necesidad de que la persona pruebe que ha sido afectada o tiene un interés específico para ejercer el derecho de acceso a los registros públicos”.⁵⁵ En México, la Ley de Acceso a la Información Pú-

53 *State Bd. Of Equalization vs. Superior Court*, 10 Cal. App. 4a. ed., 1177, 13 Cal. Rptr. 2d. 342 (1992).

54 *Northeast Council on Substance Abuse Inc. v. Iowa Dept. of Public Health, Div. Of Substance Abuse*, 513 N.W.2d 757 (Iowa 1994).

55 Curran Jr., J. Joseph, *Public Information Act Manual*, 7a. ed., 1997, p. 5, citado por “The Reporters

blica del estado de Sinaloa, dispone de manera clara que: “Artículo 3o. Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el pedimento, salvo en el caso del derecho de *habeas data*”.

2. *Ámbito de aplicación de la ley*

El ámbito de aplicación de la ley de acceso a la información pública es una cuestión de importancia capital en un adecuado sistema jurídico de acceso. Por supuesto, hay casos donde el derecho de acceso a la información pública se plasma en un conjunto de leyes, como sucede en Estados Unidos. Aquí, el Poder Ejecutivo tiene como cuerpo normativo de acceso la conocida FOIA (*Freedom of Information Act*) y los poderes Legislativo y Judicial tienen sus propias leyes. La FOIA no es una ley única, sino parte de una familia de leyes que permiten crear las condiciones adecuadas para hacer eficaz el derecho vigente de acceso a la información pública, normativa, por cierto, es la más utilizada en el mundo entero, con más de 2 millones de solicitudes anuales.⁵⁶

No obstante, en la actualidad la tendencia mundial en las democracias emergentes es contar con un marco legal que englobe en una sola ley a todas las entidades públicas entendidas en el más amplio sentido, por las siguientes razones:

- a) Permite establecer un sistema homogéneo de acceso a la información pública, de manera que se evite la posibilidad de que alguna de las leyes de acceso sea más avanzada que las otras o viceversa, circunstancia que inhibe precisamente el espíritu del propio acceso a la información, reside en dotar a las personas de las mayores herramientas posibles para escrutinar el ejercicio del poder público y de aprovechar la información para mejorar su calidad de vida.

Committee for Freedom of the Press”, *The Door to Open Government in the 50 states and D. C.*, 3a. ed., Washington, 1997.

56 Blanton, Thomas S., “U.S. Experience with Freedom of Information Law: Congressional Activism, News Media Leadership and Bureaucratic Politics”, conferencia preparada para la *Conferencia Internacional Access to Information in the Americas* organizada por *Interamerican Dialogue* el 11 y 12 de diciembre de 2002 en Buenos Aires, Argentina.

- b) Facilita a que las personas se familiaricen con un solo procedimiento, siempre menos complicado que cuando se trata de dos o tres procedimientos por más coincidencias que puedan tener entre ellos. Nada es más complicado que generar una cultura de participación ciudadana para aprovechar la existencia de normas que le pueden reportar un beneficio como persona y como sociedad, de ahí que mientras menos procedimientos haya que aprender, más fácil será que las personas ejerzan los derechos que una ley de acceso a la información pública les confiere.
- c) En los países en desarrollo, es particularmente importante concentrar esfuerzos y evitar la dispersión que, en muchas ocasiones, pospone reformas legales por estar fuera de contexto o de la coyuntura política y social adecuada. Por esta razón, la expedición de una ley cuyo ámbito de aplicación abarque por igual a los tres poderes constitucionales y a las empresas privadas que ejercen gasto público y/o ejercen funciones de autoridad permite que un proceso legislativo resuelva en un solo acto el tema del derecho de acceso a la información pública en sus aspectos cardinales.

Ciertamente, depende del sistema constitucional de cada país la opción entre leyes generales o nacionales (que abarcan por igual a todos poderes y a las empresas privadas que ejercen gasto público y/o actúan en auxilio de alguna autoridad) o federales (que abarcan a los tres poderes federales y a las empresas privadas que ejercen gasto público proveniente del erario federal y/o ejercen funciones de autoridad).

3. *Gratuidad del acceso a la información*

El principio de gratuidad del acceso a la información pública es una de las piedras angulares para asegurar que el mayor número posible de personas pueda ejercer el derecho fundamental al acceso a la información pública. Es importante distinguir entre el examen de los registros públicos y la reproducción de los mismos. La gratuidad es un requisito *sine qua non* en la experiencia comparada para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, por lo que concierne al examen o consulta de los registros o documentos públicos que sean de interés para el solicitante. No obstante, el proceso de búsqueda de materiales, la reproducción de los mismos y su envío por correo, en su caso, pueden estar

sujetos al pago de un derecho o canon, bien sea por todas estas actividades o sólo algunas de ellas.

Lo importante en este punto es que el precio sea accesible al mayor número posible de personas y tenga como único propósito el mantenimiento del servicio de búsqueda, reproducción y envío de materiales, sin perseguir, en ningún caso, fines de lucro, ahorro o alguna ganancia para la entidad incluida en el ámbito de aplicación de la ley. Es verdad que no es fácil identificar con nitidez qué significa un costo accesible, pero las normas deben hacer esfuerzos por formular algunos parámetros. Así, no podría aceptarse la existencia de costos similares o, peor aún, más altos que los que ofrece una empresa privada por un servicio semejante. En Mississippi, la Ley Estatal de Acceso a la Información Pública establece, por ejemplo, que las tarifas “deben ser calculadas razonablemente para reembolsar (a la entidad pública) y, sin exceder, el costo actual de búsqueda, revisión y/o duplicación y, si fuera aplicable, el envío” de materiales, según lo prescribe el artículo 25-61-7 de la citada Ley. En muchas leyes de acceso a la información pública se prevén descuentos sustanciales o exenciones cuando se trata de solicitudes formuladas por personas que no tengan fines de lucro y la información beneficie de alguna manera al público en general. La Ley Federal de Acceso a la Información Pública de Estados Unidos (FOIA), por ejemplo, dispone en el artículo 552(a)(4)(A) que: “Los documentos serán proporcionados sin cargo o con un cargo reducido si la agencia determina que la exención o reducción de la tarifa es en favor del interés público porque la información proporcionada puede ser considerada primariamente como de beneficio del público en general”. Por otra parte, la Ley Modelo preparada para la Organización de Estados Americanos dispone que:

Artículo 18. Gratuidad. El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la misma. Los costos de la reproducción de la información son a cargo del solicitante. En todo caso, las tarifas cobradas por la institución deberán ser razonables y calculadas tomando como base el costo del suministro de la información a fin de no causar una carga excesivamente onerosa a la entidad que entrega la información solicitada por el ciudadano.

La información que se presta por medio de servicios de correo electrónico y de acceso público por vía de internet será entregada en forma gratuita al ciudadano.

A los efectos de prestar el servicio de acceso por medio de internet, la administración a la que se refiere el artículo 1o., de esta ley deberá prever una oficina de consulta que tenga los medios electrónicos indispensables para ofrecer un servicio de acceso de calidad. Esto se podrá lograr también por medio de kioscos de información que haya previsto el Estado en oficinas públicas y oficinas de correos.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone al respecto que:

Artículo 27. Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y

II. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.

Con un contenido similar, la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa parte, sin embargo, de la gratuidad por lo que concierne al acceso a la información, lo que no se advierte de manera indubitable en la Ley federal. Prescribe, en efecto, la Ley sinaloense:

Artículo 28. El examen que soliciten las personas de la información pública será gratuito. No obstante, la reproducción o el proceso de búsqueda de información pública que no se encuentre disponible en la oficina donde se formuló la consulta, habilitará a la entidad pública a realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación razonable que se establecerá en la Ley respectiva.

Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información.

II. El costo de envío.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir, al máximo, los costos de entrega de información.

Bajo la misma lógica, se han elaborado los cuerpos normativos de las leyes estatales de acceso a la información pública de los estados de la República mexicana. En la Ley de Perú la entrega de la información pública está sujeta sólo a los gastos de reproducción, según lo establece el

artículo 17 de la ley en cuestión. Una disposición similar prevé la Ley de Panamá en su artículo 4o.

4. *Deber de publicación básica*

El deber de publicidad del Estado juega como contrapartida del derecho de acceso a la información pública. Cabe apuntar que el concepto de “publicidad” no se refiere aquí a la promoción de bienes o servicios a través de los medios de información, sino al hecho de hacer público un conjunto de datos sobre las distintas entidades públicas que permitan a las personas saber dónde buscar con mayor precisión aquella información que es de su interés. De igual modo, el deber de publicación básica permite contribuir, por un lado, a mantener vigente el derecho de la gente a saber de las cosas públicas y, por otro, a reducir el número de solicitudes por lo que concierne a cuestiones básicas que han sido ya publicadas, circunstancia que permite concentrarse en aquellos aspectos o temas que no están en la superficie. En América Latina, la Ley Modelo preparada para la Organización de los Estados Americanos prevé en los artículos 9o., 10 y 11 la información que debe ser publicada, a saber:

Artículo 9o. Deber de informar acerca de las competencias públicas ejercidas. La administración pública, central y descentralizada, y aquellos órganos y personas que administren recursos del Estado, tienen la obligación de publicar en un lugar visible de su sede o de sus oficinas, o a través de impresos a disposición del público, información respecto de sus normas básicas de competencia, la función que tienen asignada y la manera en que los ciudadanos deben relacionarse con ella en el desarrollo de su función.

Toda negativa de la administración deberá ser resuelta en forma fundada.

Artículo 10. Deber de informar acerca de trámites y procedimientos. La administración pública, central y descentralizada, así como aquellos órganos y personas que administren recursos del Estado, están en la obligación de entregar información sencilla y accesible al ciudadano sobre los trámites y procedimientos que deben efectuarse, las autoridades o instancias competentes, la forma de realizarlos, y la manera de diligenciar los formularios que se requieran, así como de las dependencias ante las que se puede acudir para solicitar orientación o formular quejas, consultas o reclamos sobre la prestación del servicio o sobre el ejercicio de las funciones o competencias a cargo de la entidad o persona que se trate.

Artículo 11. Deber de publicar informes anuales de desempeño. La administración pública, central y descentralizada, así como aquellos órganos y per-

sonas que administren recursos del Estado, están en la obligación de publicar anualmente, en forma escrita, y cuando esto sea posible, en forma electrónica o digital, y en lenguaje accesible al ciudadano común, un informe sucinto sobre el desarrollo de sus funciones. En el mencionado informe se incluirán los siguientes datos:

1. Grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstas.
2. Dificultades evidenciadas para el desempeño de sus labores.
3. Monto de los recursos públicos ejecutados.
4. Relación de los contratos de adquisición de bienes, obras y prestación de servicios, con indicación de su objeto, plazo, valor, identificación de los contratistas y nivel de ejecución.

En México se ha dado un avance significativo por lo que se refiere a la información pública de oficio. En efecto, tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como buena parte de las leyes estatales en la materia incluyen amplios apartados de información que debe ser publicada de oficio, como se puede constatar en el texto de las leyes relativas que son objeto de la presente compilación. Esta tendencia también se puede observar en las leyes de Panamá y Perú con algunas diferencias por cuanto hace al número de datos que deben hacer públicos los sujetos obligados a informar.

5. Promoción de la cultura ciudadana

El derecho de acceso a la información pública de poco sirve si las personas no saben cómo aprovechar los derechos instrumentales para ejercer el derecho sustantivo o, peor todavía, si no saben que existe. Es evidente que los despachos de abogados, las empresas, los investigadores universitarios y los medios de comunicación no tienen problema alguno para familiarizarse con los procedimientos legales de acceso y para atisbar los beneficios potenciales o directos que el ejercicio del derecho de acceso conlleva. Empero, en una sociedad democrática el derecho de acceso debe ser para todos, por lo que es importante destinar recursos y proyectos en la propia Ley de Acceso a la Información Pública para socializar el conocimiento de la Ley y de su uso. Una buena ley debe establecer atribuciones específicas al órgano regulador para promover la cultura ciudadana a través de la educación por todos los medios posibles. Y esto es particularmente cierto en aquellas sociedades que han vivido por largo tiempo entre el autoritarismo y prolongados procesos de refor-

ma democrática. Los reflejos democráticos, la sed de conocimiento y la posibilidad de que la Ley puede convertirse en un vehículo para mejorar la calidad de vida colectiva e individual se encuentran muchas veces adormecidos, circunstancia que demanda programas ingeniosos e intensivos para atraer la atención del público de manera recurrente. Pero no sólo la ley debe establecer este tipo de previsiones. Es necesario, además, crear un ambiente propicio para que el derecho de acceso a la información pública sea una premisa verificable para la sociedad en su conjunto. Para ello es necesario que los sectores organizados de la sociedad dispongan de propuestas en dos sentidos. Por un lado, para reformar los planes de estudio de primarias y secundarias para introducir los valores del acceso a la información pública desde temprana edad, hacer lo propio con los programas de alfabetización para los adultos y en aquellos programas de carácter técnico o terminal. Por otro, promover con los medios de comunicación la difusión sistemática de folletos, suplementos y casos exitosos en materia de acceso a la información pública, así como la capacitación *in situ* de reproductores potenciales de conocimiento.

En México, a nivel federal no existe ninguna disposición de fondo sobre este aspecto, a diferencia de la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa, que es la primera ley en la región que dedica un capítulo a este tema en los términos siguientes:

CAPÍTULO TERCERO DE LA PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE APERTURA

Artículo 16. Las entidades públicas deberán cooperar con la Comisión para capacitar y actualizar de forma permanente a sus servidores públicos en la cultura de la apertura informativa y el ejercicio del derecho de *habeas data*, a través de cursos, seminarios, talleres y toda otra forma de enseñanza y entrenamiento que se considere pertinente.

Artículo 17. La Comisión procurará que en los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica que se impartan en el Estado, se incluyan contenidos que versen sobre la importancia social del derecho de acceso a la información pública y el derecho de *habeas data* en una sociedad democrática. Para tal fin, coadyuvará con las autoridades educativas competentes en la preparación de los contenidos y el diseño de los materiales didácticos de dichos planes y programas.

Artículo 18. Las universidades públicas y privadas procurarán dentro de sus actividades académicas curriculares y extracurriculares incluir temas que ponderen la importancia social del derecho de acceso a la información pública y el derecho de *habeas data*. La Comisión impulsará, conjuntamente con instituciones de educación superior, la integración de un centro de investigación, difusión y docencia sobre derecho de acceso a la información pública que promueva la socialización de conocimiento sobre el tema y coadyuve con la Comisión en sus tareas sustantivas.

Posteriormente, otras leyes estatales en México han seguido la misma ruta iniciada por la Ley de Sinaloa, según se puede verificar en los textos de las leyes compiladas en el caso mexicano. Es de llamar la atención, que en la región este tema está fuera del articulado de las leyes en la materia.

6. *Procedimiento ágil y sencillo*

El procedimiento es una de las partes medulares de una ley de acceso a la información pública, el cual está integrado por un conjunto de pasos ordenados que debe observarse para obtener los registros públicos solicitados o saber qué hacer si existen diferencias de percepción y de criterio entre la entidad pública y el solicitante por cuanto a la naturaleza pública o no de la información en cuestión.

La Ley debe tener instrucciones sencillas y ágiles para que cualquier persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información pública. Entre las principales características de un procedimiento ágil y sencillo se encuentran las siguientes:

A. *¿Dónde solicitar la información?*

Cada entidad pública debe tener un funcionario responsable de atender y dar seguimiento a las solicitudes de información, de manera que cualquier miembro del público pueda acudir con la certeza de que ahí encontrará la información solicitada. Diversas leyes ordenan la publicación de directorios en papel y por medios electrónicos para facilitar el inicio del procedimiento.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece como una obligación de oficio publicar “el domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección

electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información” (artículo 7o., fracción V). El artículo 9o. de la Ley de Acceso a la Información del estado de Sinaloa, dispone, por su parte, que debe publicarse de oficio: X. El nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, en su caso, de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública

B. *¿Cómo solicitar la información?*

La mayor parte de las leyes de acceso a la información pública no requieren de ningún formato preestablecido, de modo que los registros públicos pueden solicitarse de manera verbal, por escrito o, incluso, por medio de correo electrónico. Cuando se trata de información que pudiera incurrir en alguna de las excepciones al derecho de acceso a la información pública, es recomendable que la solicitud se haga por escrito, a efecto de tener elementos de prueba en un proceso posterior de apelación.

C. *¿Cuánto tiempo debe esperar por la información?*

En principio, si la información se encuentra disponible debe proporcionarse inmediatamente. Si se requiere de un proceso de búsqueda debe ser lo más pronto posible. En el derecho comparado el tiempo límite suele fluctuar entre 48 horas y 20 días hábiles. En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prescribe un plazo máximo de 20 días hábiles, según lo dispone el artículo 44. Por su lado, la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa reduce el plazo a un máximo de 10 días hábiles, conforme a lo previsto en el artículo 31.

D. *¿Qué órgano revisor existe para apelar una primera decisión negativa?*

La ley debe establecer el órgano superior jerárquico ante el cual el solicitante debe acudir para presentar un recurso de inconformidad en caso de que la información solicitada haya sido denegada por la oficina en la que, en primera instancia, se solicitó.

En México, tanto en la Ley Federal como en la del estado de Sinaloa se prevé esta primera entidad revisora interna.

E. *¿Que posibilidad ulterior existe de acudir a un órgano jurisdiccional?*

Con independencia de que lo establezca de manera expresa la Ley de Acceso a la Información Pública, toda persona tiene en segunda o tercera y última instancia el derecho de acudir ante el órgano jurisdiccional competente para hacer valer un recurso de inconformidad en caso de que la información solicitada haya sido denegada por los órganos de revisión internos.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone en su artículo 59 que: “las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación”.

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.

En el mismo sentido, la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa prevé que: “*Artículo 56.* Para las entidades públicas las resoluciones de la Comisión serán definitivas. La persona agraviada tendrá en todo tiempo el derecho para acudir a los órganos jurisdiccionales para hacer valer lo que a su derecho corresponda”.

En las leyes de la materia en la región no se observa esta salvaguarda para los gobernados como está legislado en México.

7. *Autoridad reguladora independiente*

La existencia de una autoridad reguladora independiente constituye otra de las piedras angulares para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. Esta institución es deseable en las democracias consolidadas, pero es imprescindible en las democracias emergentes donde la credibilidad en las instituciones legales tradicionales se encuentra en proceso de construcción. De manera adicional, la autoridad reguladora independiente ofrece las siguientes ventajas, a saber:

- a) La existencia de una autoridad reguladora independiente permite fomentar la imparcialidad en el desempeño de sus funciones y eliminar el conflicto de intereses que existe cuando la Ley esta-

blece un órgano dependiente directamente de uno de los poderes sujetos al ámbito de aplicación de la Ley en cuestión, particularmente cuando se trata de determinar si una información pública determinada actualiza o no alguna de las hipótesis normativas de la excepción al derecho de acceso a la información pública.

- b) Desde la perspectiva de los gobernados, la autoridad reguladora independiente representa una instancia gratuita, expedita y eficaz para dirimir conflictos en materia de acceso a la información si se le compara con la alternativa única de la autoridad jurisdiccional, la cual —particularmente en las democracias emergentes— es lenta, costosa y en muchas ocasiones ineficaz en perjuicio de la sociedad toda.
- c) Sólo una autoridad reguladora independiente puede ofrecer un programa intensivo de educación y capacitación para los gobernados con el fin de que haya el mejor aprovechamiento posible del derecho de acceso a la información pública, habida cuenta que la sola expedición de la Ley en la materia no garantiza que tenga en los hechos un efecto igualador o democrático; y
- d) La autoridad reguladora independiente se encuentra en condiciones de evaluar año con año las fortalezas y debilidades de la Ley de Acceso a la Información Pública, teniendo la posibilidad de conducir foros o estudios conducentes a reformas legales que mejoren, en el interés público, aquellos aspectos que no estén suficientemente claros o requieran ajustarse a los estándares democráticos internacionales actuales en la materia.

Existen diversos ejemplos que abonan en favor de autoridades reguladoras independientes, tanto en declaraciones internacionales como en las legislaciones nacionales más modernas. Así, los Principios de Johannesburgo emitidos en 1995 disponen que:

Principio 14. *Derecho a apreciación independiente de negación de información.*

El Estado está obligado a adoptar medidas apropiadas en el sentido de hacer efectivo el derecho de acceso a la información. Estas medidas exigen que las autoridades que nieguen un pedido de información especifiquen las razones para hacerlo, por escrito, y prever un derecho de apreciación por una autoridad independiente que justifique la validez de la denegatoria, incluyen-

do alguna forma de revisión judicial. La autoridad apreciadora deberá tener el derecho a examinar la información retenida.

En el Reino Unido, la *Freedom of Information Act 2000* prevé un capítulo dedicado al Comisionado para la Información, creado como autoridad independiente, quien reporta directamente al Parlamento sobre el ejercicio de sus atribuciones legales. En Nueva Zelanda la *Official Information Act* dispone, por su parte, el establecimiento de la autoridad para la información nombrada en los términos siguientes:

Artículo 40. Integrantes de la autoridad (para la información)

A) La autoridad consistirá de 3 miembros, de los cuales: 1) al menos uno será una persona que conozca de los requerimientos de los medios de comunicación; y 2) al menos otro será una persona que tenga conocimiento de los principios y procesos de gobierno y administración en Nueva Zelanda.

B) De acuerdo con la cláusula 1 del segundo capítulo de esta Ley, todos los miembros serán designados por el gobernador-general con base en la recomendación de la Casa de Representantes y uno de los miembros será nombrado como presidente de la autoridad para la información.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé un órgano con autonomía relativa en la medida en que la designación de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública queda a cargo del presidente de la República, sujetos sólo a la no objeción del Senado de la República, la cual tiene efectos políticos, pero no vinculantes. De la misma forma, los requisitos que deben satisfacer los comisionados son mínimos, si se le compara con otros órganos reguladores independientes como el caso de la Ley de Sinaloa y después de otras leyes estatales que han seguido, de una u otra forma, el mismo modelo para crear comisiones estatales para el acceso a la información pública, como entidades reguladoras independientes. Es de llamar la atención que en ninguna de las leyes de la materia en América Latina, salvo México, se ha dispuesto el establecimiento de un órgano regulador independiente. En la región se ha ponderado, en cambio, la tradición estadounidense del litigio ante los órganos jurisdiccionales competentes, con el problema de que los jueces no pueden desarrollar las labores de socialización de conocimiento y sí, por el contrario, demandan la observancia de todas y cada una de las fases del pro-

ceso judicial en perjuicio del derecho de acceso a la información pública de las personas que forman los grandes grupos sociales.

8. *Principio de la prueba de daño*

Es verdad que, de entrada, no existen derechos absolutos, sino relativos. No obstante, el uso de conceptos jurídicos indeterminados para el rubro de excepciones al derecho de acceso a la información pública, particularmente en las democracias en desarrollo donde la cultura de la secrecía se encuentra arraigada, constituye una salida legal para clasificar información como reservada, bajo una perspectiva voluntarista de la autoridad encargada de clasificar tal información.

El principio de la prueba de daño tiene como propósito acotar al máximo las posibilidades del ejercicio discrecional de la clasificación informativa y, por ende, ofrecer mayores garantías al derecho de acceso a la información pública en favor de las personas. Y es que con este principio, el clasificador debe demostrar razonablemente que se reúnen los elementos de la hipótesis normativa que impide el acceso a la información pública caso por caso.

En México, la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa incluye el principio de la prueba de daño en su articulado en los términos siguientes:

Artículo 21. El acuerdo que clasifique información como reservada deberá demostrar que:

- I. La información encuadra legítimamente en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la presente Ley.
- II. La liberación de la información de referencia puede amenazar efectivamente el interés protegido por la Ley.
- III. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no prescribe nada sobre este rubro, pero a nivel reglamentario y de acuerdo con las disposiciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se ha suplido esta ausencia en la ley correspondiente. Es importante anotar también que en las leyes en la materia que hay en América Latina no se ha introducido la prueba de

daño en los términos que lo ha hecho la legislación sinaloense, la que ha marcado la pauta para otras leyes estatales de México en la materia.

9. *Principio de la afirmativa ficta*

El principio de la afirmativa ficta es una de las respuestas más puntuales para sancionar el silencio administrativo, figura común en las democracias en desarrollo, casi siempre en perjuicio de los gobernados. Este principio consiste en que si el peticionario de información pública no recibe respuesta alguna dentro del plazo que para tal efecto prevé la ley, se entenderá como otorgada la información, habilitando al solicitante para que acuda a la segunda instancia para que se le entregue la información solicitada, salvo que se trate de información reservada o confidencial. La afirmativa ficta junto con el principio de la prueba de daño son dos herramientas jurídicas que favorecen el derecho de acceso a la información pública.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha introducido en su esencia el principio de la afirmativa ficta, en su artículo 53. La Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa también ha previsto la afirmativa ficta, pero va más allá de su similar federal al establecer que el silencio administrativo es un acto de negligencia del servidor público sujeto de sanción y condenar al sujeto obligado a pagar todas las costas de reproducción de los datos solicitados, en su caso, según lo dispone su artículo 32.

Este principio no se observa en las leyes en la materia de la región que se compilan en el presente volumen.

10. *Sanciones*

La sanción es la reacción jurídica a la conducta contraria a la establecida como debida por la norma jurídica. La diferencia entre un derecho y un deber reside precisamente en la sanción, la que contribuye a hacer efectivo un derecho. De otra suerte, un derecho sin sanciones correlativas al deber que implica suele quedarse en buenas intenciones, sobre todo en las democracias emergentes donde no hay bases para una apropiada cultura jurídica, circunstancia que hace necesario introducir en el articulado de la Ley respectiva, todas las garantías posibles que aseguren el derecho tutelado. Las sanciones constituyen disuasivos potenciales para reducir la

cultura de la secrecía de los sujetos obligados a informar de sus actividades por la Ley.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece el título cuarto dedicado a las sanciones y responsabilidades en los términos que se establecen en los artículos 63 y 64. Lo propio han hecho buena parte de las leyes estatales en México. También se advierte este principio sancionatorio en la Ley número 6 del 22 de enero del 2002 de Panamá sobre Transparencia, según lo prevén sus artículos 20, 21 y 22. Lo mismo puede decirse de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú, en su artículo 4o.

11. *Presunción de información pública*

Los mandatarios deben su función a los mandantes en todo Estado democrático de derecho. Por esta razón, la información en poder de los sujetos (mandatarios) obligados a informar por disposición de Ley es propiedad, en última instancia, del público (mandantes), por lo que excepcionalmente se puede admitir que haya registros públicos, de manera temporal, fuera del conocimiento de la sociedad. Es muy importante insistir en la noción de temporalidad, habida cuenta que ningún registro público puede estar todo el tiempo vedado para su consulta por las personas. Lo que puede variar, en todo caso, son las modalidades de acceso a esa información pública. Ésta es también una de las características de una adecuada legislación en la materia, que se basa en el hecho de que:

- A. Los sujetos que deben informar son administradores de la información de la sociedad que hace las veces de proveedor informativo. En efecto, gran parte de la información en poder de las entidades públicas proviene de la propia sociedad a la que gobierna, en su sentido más amplio; y
- B. Los sujetos que deben informar son retribuidos íntegramente con cargo a las contribuciones de las personas. El Estado carece de recursos propios separados de la nación o de la sociedad en su conjunto. Todo lo hace en nombre y por cuenta de las personas que representa. El derecho de acceso a la información pública no es, por tanto, una concesión graciosa, sino un derecho subjetivo.
- C. Las personas que fungen como proveedores informativos y económicos tienen derecho a saber de lo que pasa con sus propios

recursos pecuniarios e informativos para ejercer un adecuado control de fiscalización ciudadana de los poderes públicos.

- D. Es legítimo que, por excepción, algunos registros públicos permanezcan en secreto durante un periodo de tiempo, o bajo modalidades especiales de acceso, a efecto de proteger los propios intereses legítimos de la propia sociedad, de sectores o grupos de ella y/o de sus miembros individualmente determinados.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece este principio en el artículo 6o. Lo propio hacen la Ley de Sinaloa, conforme lo ordenan los artículos 2o. y 4o. y las demás leyes estatales de México y en general de la región.

12. *Segregación de información reservada*

La reserva de información no necesariamente abarca la totalidad de un registro público, sino puede ser que sólo una parte, bien amplia o bien pequeña, del registro y en cuestión actualice la hipótesis normativa de la excepción al derecho de acceso a la información pública. La segregación de información reservada constituye una herramienta adicional para acotar el alcance de la reserva a los datos y registros específicamente previstos para ese efecto, dejando fuera porciones informativas de interés público que no tienen por qué estar también reservados por el sólo hecho de formar parte de un expediente o documento donde se encuentra la información reservada. Este criterio sirve también para efectos de desclasificación parcial y progresiva de documentos o registros sin tener que esperar a que todos y cada uno de los datos informativos de un registro salgan de la esfera temporal de la reserva. Una adecuada legislación en la materia debe prever la segregación de información reservada como práctica en favor del derecho a saber de las personas.

13. *Seguridad nacional*

La excepción más polémica al derecho de acceso a la información pública es la relativa a las materias que pueden afectar la seguridad nacional. Y es que pocas cosas son tan complicadas de definir como el concepto de seguridad nacional, sobre todo si se trata de elaborar un enunciado normativo que sirva como una de las partes del catálogo de excepciones de una Ley de Acceso a la Información Pública. Se trata,

pues, de un concepto jurídico indeterminado que significa cosas distintas, según se trate de un Estado democrático de derecho o de uno que no lo es. Sea como fuere, lo cierto es que este vocablo aparece en cuanta ley de acceso a la información existe en los más distintos países del mundo. De ahí, por tanto, la pertinencia de abordar esta cuestión. ¿Cómo lograr que en nombre de la seguridad nacional no se avasallen los derechos humanos, los derechos de terceros o se confunda con la seguridad del gobierno en turno?, ¿qué hacer para delimitar los alcances de la idea de seguridad nacional, haciéndolos compatibles con un Estado democrático de derecho?, ¿cómo garantizar también que la ley de acceso a la información se convierta en un instrumento que amplíe las libertades de expresión e información y no, por el contrario, las pueda vulnerar? Por fortuna existen diversos documentos elaborados por entidades internacionales que ofrecen pistas para delimitar de manera razonable ese concepto que en muchas ocasiones se antoja inasible. Véanse dos ejemplos ilustrativos. Por un lado, en octubre de 1995, un grupo de expertos en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos elaboró un modelo internacional denominado “Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información”, que ha sido observado cada vez más por las democracias emergentes, al momento de introducir en su régimen legal normas sobre acceso a la información y seguridad nacional. Lo mismo puede decirse de los principios elaborados por el *Center for National Security Studies* con sede en Washington.

Ambos documentos son interesantes porque establecen tanto directrices atendibles de técnica legislativa al momento de elaborar un proyecto de ley en materia de excepciones como algunas bases que se deben considerar al momento de traducir en norma legal la idea de seguridad nacional. Así, por ejemplo, el principio 1.1 de los Principios de Johannesburgo establece que toda restricción sobre información o expresión debe ser establecida por la ley y ésta debe ser accesible, no ambigua y formulada con gran precisión para saber con claridad qué acción es considerada ilegal. Los principios 1.2 y 1.3 se centran en el asunto de seguridad nacional y prescriben que toda restricción sobre información y expresiones que el gobierno considere que incurre en el campo de la seguridad nacional debe tener el genuino propósito y efecto demostrable de proteger un asunto legítimo de interés de seguridad nacional. Es decir, el gobierno tiene bajo estos principios la carga de probar ante un órgano independiente que se encuentra en riesgo la integridad territorial o la viabi-

lidad de la nación, acotando los márgenes de discrecionalidad al momento de que una autoridad invoque la seguridad nacional como argumento para negar el acceso a la información pública. El texto del *Center for National Security Studies* deja en claro cómo los servicios de seguridad a pesar de ser, por su propia naturaleza, secretos, deben establecer espacios de acceso básicamente en dos materias, a saber:

- a) Deben estar establecidos por ley definiendo las atribuciones de la entidad, sus métodos de operación y los medios por los cuales debe rendir cuentas a la sociedad.
- b) Los legisladores, los ciudadanos deben tener derecho para participar en la toma de decisiones sobre los temas que constituirán los objetivos de los servicios de seguridad y los medios legítimos para llevarlos a efecto.

En Estados Unidos, el artículo 552 b 1 (A) de la FOIA dispone que en materia de información reservada por cuestiones que afecten a la seguridad nacional se debe atender a un decreto presidencial que establezca los criterios correspondientes. El decreto presidencial 12,958 sobre clasificación de información de seguridad nacional establece un sistema para clasificar, resguardar y desclasificar la información de referencia. El propio decreto prescribe que:

Si existe duda sobre si se debe clasificar información o no, se debe optar por liberar dicha información.

La información que a juicio del decreto puede afectar la seguridad nacional es aquella relacionada con planes militares, sistemas de armamento u operaciones, información de gobiernos extranjeros, actividades de inteligencia (que incluye actividades especiales), fuentes o métodos de inteligencia o criptología, relaciones exteriores o actividades externas de los Estados Unidos, incluyendo fuentes confidenciales, materias científicas, tecnológicas o económicas relacionadas con la seguridad nacional, programas del gobierno de los Estados Unidos para resguardar materiales nucleares o instalaciones, o vulnerabilidades o capacidades de sistemas, instalaciones, proyectos o planes relacionados con la seguridad nacional.

14. *Tiempo de reserva*

La información reservada se encuentra delimitada con un tiempo máximo derivado de plazos y/o eventos determinados. En el derecho comparado

se puede observar que los plazos de reserva van desde los 5 hasta los 30 años y sujetos a que dentro de esos plazos la información pueda revelarse si dejan de existir las condiciones particulares que motivaron la reserva de la información de referencia o, por el contrario, puedan solicitarse nuevos plazos de reserva si permanecen las mismas causas que originaron la clasificación. La Ley Modelo preparada para la Organización de Estados Americanos dispone que:

Artículo 22. Plazo de vigencia del término de reserva legal de informaciones reservadas por interés público preponderante. Cuando no se disponga otra cosa en las leyes específicas de regulación de materias reservadas, se considera que el término de reserva legal sobre informaciones y datos reservados acorde con lo dispuesto en el artículo 4o. de esta ley, sobre actuaciones y gestiones de las entes u órganos referidos en el artículo 1o., de la presente ley, es de cinco años. Vencido este plazo, el ciudadano tiene derecho a acceder a estas informaciones y la autoridad o instancia correspondiente estará en la obligación de proveer los medios para expedir las copias pertinentes.

En México, se ha adoptado una solución intermedia entre los mínimos y los máximos que se observa en la experiencia comparada. En efecto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone al respecto que:

Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, establecerá los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

15. *Vida privada y datos personales*

El derecho a la vida privada o a la intimidad personal es, en principio, uno de los límites clásicos del derecho de acceso a la información pública, salvo que existan intereses preponderantes de orden colectivo que justifiquen de manera legítima una intrusión en este derecho personalísimo. El derecho a la vida privada consiste en la prerrogativa que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados, por persona o entidad alguna, en el núcleo esencial de las actividades que legítimamente deciden mantener fuera del conocimiento público. El bien jurídicamente protegido de este derecho está constituido por la necesidad social de asegurar la tranquilidad y la dignidad necesarias para el libre desarrollo de la personalidad humana, con miras a que cada uno pueda llevar a cabo su proyecto vital. El derecho a la vida privada se materializa al momento de proteger del conocimiento ajeno al hogar, la oficina o ámbito laboral, los expedientes médicos, legales y personales, las conversaciones o reuniones privadas, la correspondencia por cualquier medio, la intimidad sexual, la convivencia familiar o afectiva y todas aquellas conductas que se llevan a efecto en lugares no abiertos al público.

El derecho a la privacidad contiene algunas peculiaridades que es conveniente puntualizar:

- Es un derecho esencial del individuo. Se trata de un derecho inherente a la persona con independencia del sistema jurídico particular o contenido normativo bajo el cual está tutelado por el derecho positivo.
- Es un derecho extrapatrimonial. Se trata de un derecho que no se puede comerciar o intercambiar como los derechos de crédito, habida cuenta que forma parte de la personalidad del individuo, razón por la cual es intrasmisible e irrenunciable, y
- Es un derecho imprescriptible e inembargable. El derecho a la vida privada ha dejado de ser sólo un asunto doctrinal para convertirse en contenido de derecho positivo en virtud del desarrollo científico y tecnológico que ha experimentado el mundo moderno con el uso masivo de la informática que permite el acceso casi ilimitado a información personal por parte de instituciones públicas y privadas.

El derecho a la vida privada es producto, en esencia, del desarrollo de los medios de información, del creciente aumento de datos y noticias. Existe consenso compartido en la doctrina⁵⁷ en que el derecho a la vida privada, entendido como *right to privacy* tiene su origen en 1890, a propósito de un amplio artículo escrito por los abogados Samuel D. Warren y Louis D. Brandeis en la *Harvard Law Review*, intitulado precisamente *The right to privacy*.⁵⁸ El artículo en cuestión contiene las bases doctrinales a partir de las cuales se ha desarrollado el derecho a la vida privada. En las partes conducentes sostiene el referido artículo que: “Recientes inventos y métodos de negocios llaman la atención sobre el próximo paso que debe tomarse para la protección de la persona, y para asegurar al individuo lo que el Juez Cooley denominó el derecho a ser dejado en paz”.⁵⁹ Fotografías instantáneas y empresas periodísticas han invadido el sagrado recinto de la vida privada y doméstica, y numerosos aparatos mecánicos amenazan hacer buena la predicción de que “lo que es susurrado en lo cerrado se proclamará desde los tejados”.

Para sostener la tesis de que el *common law* reconoce y mantiene un principio aplicable a casos de invasión de la privacidad, no es necesario invocar la superficial analogía con las injurias sufridas por un ataque a la reputación o por lo que los civilistas llaman una violación del honor, pues creemos que las doctrinas legales relativas a lo que se denomina ordinariamente el derecho a la propiedad intelectual y artística no son sino aplicaciones de un derecho general a la privacidad, que entendido apropiadamente permite un remedio a los males que consideramos. El principio que protege escritos y todas las producciones personales, no contra robo o apropiación física, sino contra publicación en cualquier forma, no es en realidad el derecho a la propiedad privada, sino el de una personalidad inviolable. Debemos, por tanto, concluir que los derechos así protegidos, cualquiera que sea su naturaleza exacta, no surgen de un contrato o de una relación de confianza, sino que son derechos contra todo el mundo. Y, como ya hemos señalado, el principio aplicado para proteger tales derechos no es en realidad el derecho de propiedad privada, a menos que este término sea usado en un sentido ampliado o inusual. El principio que protege escritos personales y cualquier otra producción de la inteligencia

57 Cfr. Pember, Don, *Privacy and the Press, The Law, the Mass Media and the First Amendment*, Seattle, University of Washington Press, 1972, p. 21 y Herrero Tejedor, Fernando, *Honor, intimidación y propia imagen*, Madrid, Colex, 1994, pp. 37 y ss.

58 Publicado el 15 de diciembre de 1890 en el vol. IV, num. 5 de *Harvard Law Review*, pp. 193-219 y tomado de Herrero Tejedor, Fernando, *Honor, intimidación y propia imagen*, p. 37.

59 *Ibidem*, pp. 38 y 39.

o de las emociones, es el derecho a la privacidad, y la Ley no tiene que formular un nuevo principio cuando extiende esa protección a la apariencia personal, a las expresiones, actos, y a las relaciones personales, domésticas y otras cualesquiera.

Posteriormente por la vía jurisprudencial en los Estados Unidos y a través de normas codificadas en otros países, el derecho a la vida privada se ha convertido hoy en día en uno de los derechos fundamentales reconocidos tanto por instrumentos jurídicos supranacionales como por los órdenes jurídicos nacionales.

En México, el derecho a la vida privada se encuentra protegido por dos vías *a)* por reconocimiento expreso de la Constitución, como límite al ejercicio de las libertades informativas (artículo 7o constitucional) y como derecho correlativo del individuo en los términos del artículo 16 de la Constitución, primer párrafo, que a la letra dice: “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”, y *b)* por mandato de los acuerdos internacionales que México ha ratificado en tiempo y forma. Estos tratados son, según dispone el artículo 133 constitucional, derecho plenamente vigente en nuestro país. Así, por ejemplo, el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece que: “nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”. En los mismos términos se reproduce esta prescripción en el artículo 17 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone como límite al derecho de acceso a la información pública, el derecho a la vida privada el cual está protegido en el rubro de información confidencial, la cual está regulada de la manera siguiente:

Artículo 18. Como información confidencial se considerará:

I. La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el artículo 19, y

II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

Artículo 19. Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial. El mismo principio se observa en la Ley de Sinaloa y en diversas leyes de la región, si bien existen mayores o menores niveles de protección en los ordenamientos legales en cuestión.

16. *Otra información reservada*

El derecho de acceso a la información pública admite otros tipos de información reservada para proteger bienes jurídicos legítimos de personas, grupos, empresas o de la colectividad en general. Para evitar que el principio de apertura pudiera verse afectado, es importante considerar los siguientes lineamientos que se observan en las mejores prácticas del derecho comparado:

- a) Una buena ley de acceso a la información pública debe establecer de manera taxativa qué tipo de información debe protegerse, enumerándola de la manera más detallada posible.
- b) Deben introducirse en el apartado de artículos transitorios todas las reformas que se consideren necesarias para hacer compatible el principio de apertura con el régimen jurídico vigente, de suerte que se evite incurrir posteriormente en conflictos de leyes dejando al órgano jurisdiccional resolver problemas que podrían haberse evitado con una buena técnica legislativa y un estudio de impacto regulatorio.

Dentro de los rubros más recurrentes que se consideran en informaciones reservadas distintas de la seguridad nacional se encuentran las

siguientes, mismas que recoge la Ley Modelo preparada para la Organización de Estados Americanos:

Artículo 7o. Limitaciones al acceso en razón de intereses públicos preponderantes.

La solicitud de información hecha por el ciudadano podrá ser rechazada cuando pueda afectar intereses públicos preponderantes, se entenderá que concurre esta circunstancia:

1. Cuando se trate de información expresamente clasificada como secreta según la legislación nacional o cuando pueda afectar las relaciones internacionales del país.

2. Cuando por vía legal se proteja de manera especial algún tipo de información por razones de seguridad interna, de defensa del país o de política exterior o bien se establezca un procedimiento especial de acceso diferente al previsto en la presente ley.

3. Cuando se trate de información que pudiera afectar el funcionamiento del sistema bancario o financiero.

4. Cuando se trate de secretos comerciales, industriales, científicos o técnicos propiedad de terceros o del Estado, o información industrial, comercial reservada o confidencial de terceros que la administración haya recibido en razón de un trámite o gestión instada para obtener algún permiso, autorización o cualquier otro trámite y haya sido entregada con ese único fin, y cuya revelación pueda causar perjuicios económicos.

5. Cuando se trate de informaciones cuyo conocimiento pueda lesionar el principio de igualdad entre los oferentes, o información definida en los pliegos de condiciones como de acceso confidencial, en los términos de la legislación nacional sobre contratación administrativa y disposiciones complementarias.

6. Cuando se trate de información referida a consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno. Una vez que la decisión gubernamental ha sido tomada esta excepción específica cesa si la administración opta por hacer referencia, en forma expresa, a dichos consejos, recomendaciones u opiniones.

7. Cuando la entrega prematura de la información pueda afectar el éxito de una medida de carácter público.

8. Cuando la entrega de dicha información pueda comprometer la estrategia procesal preparada por la administración en el trámite de una causa judicial o el deber de sigilo que debe guardar el abogado o procurador judicial respecto de los intereses de su representación.

En la región, todas las leyes incluyen un apartado o artículos a la información reservada o secreta.

17. *Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial*

En México y en varios países de América Latina, la opacidad de los órganos jurisdiccionales parece ser la regla y no la excepción. De ahí, por tanto, lo genérico de las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia que existen en la región sobre el tema específico de la información judicial. Por sí misma, la publicidad de las sentencias puede abonar en beneficio del principio de igualdad ante la ley. Y es que si esas sentencias son procesadas en formatos electrónicos con motores de búsqueda amigable, se podrá saber con cierta precisión que ante casos similares debe haber resoluciones similares, sobre todo cuando hay montos económicos en juego. En cambio, en la opacidad, dos casos prácticamente idénticos pueden ser resueltos de manera radicalmente distinta, circunstancia que hace de la justicia formal una injusticia material por ignorancia, colusión o desinterés de los administradores de justicia que reciben un sueldo con cargo al erario. Hay numerosa información de los órganos jurisdiccionales que podría conocerse y que en algunos países de América Latina no está sujeta a reservas:

- El acceso público a las actas de las sesiones de los tribunales cuando éstas no implican un debate para llegar a la resolución de una controversia judicial. Se trata que los magistrados no discutan en lo obscuro, sino de cara a la sociedad, circunstancia que habría de redundar en mejorar la legitimidad de las instituciones derivadas del Poder Judicial y en brindar mayores niveles de confianza social.
- El derecho a saber sobre la existencia de un proceso judicial, el delito por el cual se investiga, así como toda la información relativa. Este uno de los puntos medulares para saber qué se juzga y cómo se juzga en un sistema que apela a la transparencia como modelo de desempeño profesional.
- El derecho de conocer toda la historia profesional de jueces y magistrados: cuándo fue nombrado, bajo qué criterios, qué concursos de oposición aprobó, cuáles han sido los resultados de sus evaluaciones periódicas de las cuales se derive que los re-

cursos de los contribuyentes están bien invertidos en juzgadores probos y capaces. En Colombia, por ejemplo, si de la evaluación que va del 1 al 100 no se obtiene al menos 60 puntos, el juzgador es retirado del cargo. Esto garantiza calidad en la impartición de justicia y confianza ciudadana en acudir a las instancias jurisdiccionales como espacios para resolución de controversias.

- El derecho a conocer los expedientes judiciales en proceso al menos, como sucede en Costa Rica, para los estudiantes de derecho y abogados que no tienen ninguna vinculación con las partes en los conflictos judiciales. De esta manera se incentiva elevar la calidad doctrinal de las sentencias y se permite que los estudiantes de derecho no tengan qué hacer pasantías en despachos para conocer el proceso de la administración de justicia. La teoría y la práctica jurídica podrían transitar por un mismo sendero que hoy no se observa en México.
- El derecho de acceso a las sentencias que causen estado acompañadas de las jurisprudencias pertinentes, los dictámenes administrativos de la fiscalía y las normas jurídicas vigentes y derogadas sobre las que se fundamenta la resolución. Cabe decir aquí, que en México no existe ningún sistema de consulta informática que contenga todas y cada una de las normas jurídicas vigentes en el país: leyes, reglamentos, acuerdos y decretos, lo que da cuenta de nuestro atraso. Con esta medida, se promueve también el incremento de la calidad de la administración de justicia.
- El derecho a conocer cuántos juicios lleva cada juzgado, cuál es el tiempo promedio que tarda en resolver los casos, cuántas órdenes de aprehensión han sido cumplidas, cuántas consignaciones se han hecho y cuántas no han sido procedentes y por qué, cuantos porcentajes de las sentencias son condenatorias. Es decir, con esta información podría evaluarse a los jueces y magistrados desde dos perspectivas: su nivel de productividad y detectar probables casos de corrupción.

Por supuesto, el proceso de la transparencia y apertura en el Poder Judicial no puede ser absoluto. Hay ciertas informaciones que deben permanecer bajo sigilo. En la experiencia comparada lo que se hace público es el cuerpo del expediente y de la sentencia, en su caso, pero sin los

nombres de las personas que intervienen en ellas, particularmente si se trata de casos de derecho familiar, penal y en algunos casos de violencia doméstica y donde intervienen menores. Debe haber un equilibrio entre el principio de la máxima apertura con la protección del derecho a la vida privada y a la autodeterminación informativa. El doctor Carlos Gregorio,⁶⁰ investigador del Instituto de Investigación para la Justicia, ha puesto un caso extremo de afectación del derecho a la vida privada citando el caso de Venezuela, cuyo Poder Judicial tiene en línea los nombres y números de documentos de identidad de todas las personas que tienen SIDA y que han solicitado, mediante un recurso judicial, la obtención de antirretrovirales a costos muy bajos para seguir con vida. Es evidente, que esas personas jamás obtendrán trabajo y se les expone, por lo demás, al escarnio público a cambio de medicinas vitales. Otro aspecto de importancia capital es la vinculación entre la ciudadanía y las labores que desarrolla el Poder Judicial. No es posible articular un sistema básico de rendición de cuentas o de escrutinio social sobre el trabajo de los administradores de justicia si se desconoce que deben hacer, qué esperar que los jueces hagan y cómo lo realicen. En diversos países se han desarrollado con éxito programas que vinculan al ciudadano con el funcionamiento de los tribunales. En Estados Unidos, por ejemplo, existen diversas organizaciones no gubernamentales que se encargan de esta tarea con un impacto considerable. Uno de los programas del *Council for Court Excellence* reside en la formación de equipos para mejorar la calidad en la administración de justicia como la integración del gran jurado, los mecanismos para agilizar los procesos de niños abandonados o maltratados, entre otros más. En algunas cortes americanas se ha puesto en marcha lo que llaman *Open House* que consiste en invitar a la comunidad a las cortes a seminarios sobre temas de interés general como violencia doméstica, casos de menores infractores, infracciones de tránsito, juicios testamentarios, asuntos de arrendamiento, entre otros aspectos para introducirlos con casos de la vida diaria y explicarles cuáles son los derechos, cuáles las obligaciones y los tiempos que debe observar generalmente un proceso.⁶¹ En Argentina, *Poder ciudadano*, una organización no guber-

60 En su intervención en el seminario internacional “El acceso a la información en el Poder Judicial: experiencias comparadas”, celebrado el 6 de diciembre de 2002 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, organizado por el propio Instituto, la Fundación para el Debido Proceso Legal de Estados Unidos y la Universidad Iberoamericana.

61 Ruiz, Vanesa, “El papel de la sociedad en la transparencia judicial en los Estados Unidos”, *Fundación*

namental ha hecho una labor de monitoreo y seguimiento de nombramiento de jueces y magistrados y análisis de sus resultados con considerable éxito. Esta organización partía del hecho en 1997 de que al Poder Judicial de la Nación

...se le percibía como una estructura alejada de la gente, con desmedida ingerencia del poder político en cuanto a la selección de magistrados, con muchos jueces manteniendo vínculos con funcionarios de los otros poderes republicanos alejados de los canales institucionales, con un gran desconocimiento de la sociedad sobre los magistrados, un Poder sin intención de producir un proceso de democratización interno y de apertura social, con escasa capacidad de administrar justicia en tiempo y forma, con una actitud corporativa de protección a magistrados duramente cuestionados que anulaba la facultad de autodepurarse, con poder absoluto sobre la administración de su presupuesto y sin la conducta institucional de rendir cuentas públicamente y facilitar el acceso a la información relacionada con la aplicación de las partidas presupuestarias.⁶²

Cinco años después, con la participación de distintos jueces y magistrados del Poder Judicial argentino la percepción del público ha mejorado sustantivamente. Se pueden citar varios países donde desde la sociedad civil se han venido organizando iniciativas —muchas de ellas en concurso con el Poder Judicial— para acercar a la gente a las labores sustantivas y adjetivas de los organismos jurisdiccionales.

18. *Derecho de acceso a la información pública y ejercicio periodístico*

Los vocablos información e interés público constituyen la materia prima sobre la que descansa el ejercicio del periodismo. No parece haber tantas complicaciones para aprehender lo que es información como la ofrece, la noción de interés público. Uno de los significados de información es poner en forma hechos y datos o, como señala el *Diccionario de la Real Academia Española*, “comunicación o adquisición de conoci-

para el debido proceso legal. *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington, D. C., 2002, pp. 124 y 125.

62 Pérez Tort, María Julia, “Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia del Consejo de la Magistratura”, *Fundación para el debido proceso legal. Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington, D. C., 2002, p. 73.

mientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada”. De ahí precisamente que la información sea concomitante al trabajo de los medios. Por su parte, el interés público se ha convertido en una expresión en cuyo nombre se justifican muchas cosas. Pero ¿qué es interés público? O más precisamente, ¿qué es información de interés público? Como se ha visto a lo largo de los distintos apartados de esta obra, el interés público constituye una causal para reducir costos en el momento de ejercer el derecho de acceso a la información pública. En otros casos, el interés público juega un papel determinante al momento de desclasificar información retenida conforme a la ley. En algunos más, el interés público es una justificación para publicar información sobre hechos controversiales o que afectan la vida privada de las personas públicas que tienen una trascendencia precisamente de interés público. Los distintos diccionarios especializados han dejado de lado la definición de interés público, circunstancia que obliga a preguntarse sobre el significado de semejante vocablo. A mi juicio, la frase “información de interés público” puede entenderse como el conjunto de datos y hechos ordenados que tienen como propósito servir a las personas para la toma de decisiones, de manera que se enriquezca la convivencia y participación democrática. Las informaciones de interés público son aquellas que, de manera enunciativa, pero no limitativa, versan sobre:

- Ejercicio de derechos previstos en el derecho nacional, regional o internacional sobre las más distintas materias.
- Cumplimiento de obligaciones previstas conforme a la ley.
- Revelación de datos y hechos sobre el desempeño, en el sentido más amplio, de los mandatarios, la administración pública y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad.
- Revelación de datos sobre acontecimientos naturales que pueden afectar, en sentido positivo o negativo, a individuos, grupos o a la sociedad en su conjunto.
- Revelación de datos sobre acontecimientos naturales que pueden afectar, en sentido positivo o negativo, a individuos, grupos o a la sociedad en su conjunto.
- Revelación de datos sobre acontecimientos sociales que pueden afectar, en sentido positivo o negativo, a individuos, grupos o a la sociedad en su conjunto.

- Revelación de datos sobre acontecimientos políticos que pueden afectar, en sentido positivo o negativo, a individuos, grupos o a la sociedad en su conjunto.
- Revelación de datos sobre acontecimientos económicos que pueden afectar, en sentido positivo o negativo, a individuos, grupos o a la sociedad en su conjunto; y
- Revelación de datos sobre acontecimientos culturales que pueden afectar, en sentido positivo o negativo, a individuos, grupos o a la sociedad en su conjunto.

El derecho de acceso a la información pública ejerce un importante impacto en el más amplio derecho a saber de las personas, o derecho a la información en su vertiente de derecho a recibir información. Si bien es verdad que no existe ninguna relación jurídica entre el derecho de acceso y el ejercicio periodístico, en la medida en que este derecho es prerrogativa de todas las personas, sean o no periodistas, también lo es que social y culturalmente se registren cambios posibles entre el quehacer informativo y sus fuentes de información públicas. En efecto, la apertura de las fuentes de información pública tienen como efecto reflejo un cambio en las formas y modos de ejercer el periodismo en beneficio del público. Se inicia así el tránsito de un ejercicio periodístico fundado en el quién a un periodismo basado en el qué. Se trata nada más y nada menos que de una revolución cultural de frente a medios y periodistas, quienes, en gran medida, tienen como punto referencial las declaraciones para elaborar noticias. Si alguien se toma la molestia de revisar la prensa mexicana podrá observar que hoy en día buena parte de la factura informativa se nutre de la declaración y poco, muy poco, de lo que se denomina periodismo de investigación, que no está, por lo demás, exento de las declaraciones, pero desde una perspectiva contextual diferente al trabajo del día a día. En este caso, el derecho de acceso a la información pública se convierte en un incentivo para que las redacciones adopten las medidas necesarias y mantengan al día profesionalmente a quienes ejercen el periodismo y no ser rebasados por las oportunidades que ofrece un sistema de acceso a la información pública.

Asimismo, se reduce la influencia e impacto de los columnistas tradicionales, cuya presencia se explicaba en el viejo régimen por contar con información privilegiada que no era posible obtener en ningún otro lado. En algunos casos se habían convertido en verdaderos oasis informativos

en el desierto seco de la información pública que ha sido todo menos precisamente pública en México y en casi todos los países de América Latina. En su lugar, la presencia de columnistas de análisis de datos y registros duros tendría mayor cabida en el modelo informativo en desarrollo que se vive en el país, como resultado del proceso de reforma democrática. Si antes bastaba el contacto personal, un poco de nociones de redacción (y en algunos casos formar parte de la red de complicidades que dio vida al régimen político mexicano), cada vez sería más necesario contar con formación para interpretar los datos informativos y el entorno circundante en las más distintas actividades de la discusión pública. Y, finalmente, se permite acotar los márgenes para el rumor, los trascendidos y las noticias no confirmadas que son, en verdad, efectos secundarios de la ausencia de información pública, y cuya existencia responde a las necesidades informativas que no pueden ser satisfechas por los canales tradicionales de la búsqueda de información, particularmente, en aquellos casos noticiosamente valiosos.

Se ha dicho que el derecho de acceso a la información pública establece sanciones para los sujetos, derecho que realizan la conducta contraria a la establecida como debida por la norma jurídica. El sujeto de derecho, en este caso, es el servidor público o la persona privada que tiene primariamente un deber de informar o de retener la información legal y legítimamente considerada como reservada. La ley sanciona en todo caso a la persona que proporciona información reservada, no a quien publica información reservada. En el momento en que la información sale de la esfera de control interno de la entidad y de los servidores públicos o personas encargadas de su debida custodia se convierte en información pública, si existe un interés público que justifique su difusión. En ninguna legislación democrática de derecho de acceso a la información pública existen previsiones para sancionar a la persona que publica información reservada, en virtud de que carece de la obligación de preservarla o custodiarla. Hay, por el contrario, protecciones incluso para los servidores públicos que conocen de hechos previsiblemente ilícitos o delictivos con derecho a hacer público esta circunstancia.⁶³ La protección al periodista debe darse en dos sentidos: a) reconociendo el derecho al secreto profesional del periodista, de suerte que se mantenga la confidencia sobre las fuentes informativas, circunstancia que permite maximizar el derecho de

63 Véase el apartado dedicado a la protección de los *whistleblowers*.

la sociedad a saber y b) eliminando toda norma legal que, de una u otra manera, pudiera sancionar o inhibir el trabajo periodístico con aquellas informaciones reservadas legalmente, pero sin una base legítima y, por ende, son de interés público. Sobre ambos casos, tratándose incluso de temas sobre información de seguridad nacional, el documento de los Principios de Johannesburgo —que recogen por lo demás las mejores prácticas en el derecho comparado— señala que:

Principio 15. *Regla general sobre la divulgación de información secreta*

Nadie podrá ser castigado por divulgar información, invocando razones de seguridad nacional si 1) la revelación no causa un daño perceptible y no es posible de perjudicar un interés legítimo de seguridad nacional o 2) el interés público de tomar conocimiento sobre esa información se sobrepone al perjuicio de la revelación.

Principio 16. *Información obtenida a través de servicio público*

Nadie podrá ser sujeto a cualquier trastorno o daño, invocando razones de seguridad nacional por revelar información que tenga conocimiento por el servicio de gobierno si el interés público de conocer esa información se sobrepone al perjuicio de su revelación.

Principio 17. *Información de dominio público*

Una vez que la información se encuentra a disposición del público en general, por cualquier medio, legal o ilegal, cualquier justificación para impedir su más amplia difusión será rebasada por el derecho de la sociedad a saber.

Principio 18. *Protección de las fuentes de los periodistas*

La protección de la seguridad nacional no puede ser utilizada como razón para obligar a un periodista a revelar una fuente confidencial.

Por último, habría que dejar constancia de que esta entrega no hubiera sido posible sin la colaboración de varios colegas y amigos quienes tuvieron la generosidad de confirmarme la confiabilidad de las leyes compiladas y aclarar que, por ejemplo, en Colombia y Chile, no existen leyes propiamente de acceso a la información pública, sino disposiciones genéricas dispersas en diversas disposiciones que han ido adquiriendo una razonable eficacia gracias a interpretaciones en favor de la apertura informativa de los órganos jurisdiccionales de estos dos países. De igual forma, se consideró importante incluir el proyecto de Ley de Argentina que

ha sido aprobado en la Cámara de origen de esa nación, por su interés doctrinal, así como algunas leyes en materia de protección de datos personales o *habeas data* que muestran cómo en otros países la ruta del derecho de acceso a la información pública han iniciado por vías distintas a la mexicana. Del mismo modo, se incluyó la polémica Ley Número 6 de Paraguay sobre transparencia administrativa que fue abrogada a menos de un mes de haber sido publicada, habida cuenta de que varios sectores de ese país consideraron que no satisfacía las expectativas en la materia. En lo que concierne a México se incluyeron la ley, el reglamento del Ejecutivo federal, así como las disposiciones con las que se cumple el mandato del artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como las leyes estatales aprobadas. De la misma manera, es alentador que la XXXIII Asamblea General de la OEA haya adoptado la Resolución sobre Acceso a la Información y Fortalecimiento de la Democracia, según la cual

el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático, representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros. A través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.

Esta resolución pone de relieve la importancia creciente del tema en la agenda de las Américas.

Quiero por último agradecer a la magistrada Lucía Arbeláez, de Colombia, al doctor Miguel Julio Rodríguez Villafañe, de Argentina, al doctor Benjamín Fernández Bogado, de Paraguay, al doctor Javier Casas, de Perú y al licenciado Rodrigo Santiesteban, quien elaboró el cuadro comparativo que incluye las leyes en materia de acceso a la información que nutren el presente volumen.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel y ALCÓN YUSTAS, María Fuencisla, *Las Constituciones de los quince estados de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 1996.
- ARENA, Gregorio, *Diritto all'informazione e pubblica amministrazione: profili di diritto comparato*, Roma, Tip. Veneziana, 1979.
- , *Article 19, The publics Right to Know. Principles on Freedom of Information Legislation*, Londres, 1999.
- CARPISO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
- COLIVER, Sandra *et al.*, *Secrecy and Liberty: National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, Boston, M. Nijhoff Publishers, 1999.
- FOERSTER, Herbert N., *Freedom of Information and the Right to Know*, Westport, Greenwood Press, 1999.
- FRIDL, Judit *et al.* (eds.), *Data Protection and Freedom of Information*, Budapest, Hungarian Civil Liberties Union, 1997.
- GÓMEZ ORFANEL, Germán, *Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- LEE, H. P. *et al.*, *In the Name of National Security: The Legal Dimensions*, Sydney, LBC Information Services, 1995.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *El derecho a la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- LUCAS MURILLO, Pablo, *El derecho a la autodeterminación informativa*, Madrid, Tecnos, 1990.
- MANDER, Harsh y ABHA SIGNHAL, Joshi, *The Movement for Right to Information in India*, Nueva Deli, Commonwealth Human Rights Initiative, 1999.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1998.

- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, en CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- O’BRIEN, David M., *The Public’s Right to Know: The Supreme Court and the First Amendment*, Westport, Greenwood Publishing Group, 1981.
- PEMBER, Don., *Privacy and the Press. The Law, the Mass Media and the First Amendment*, Seattle, University of Washington Press, 1972.
- PIERINI, Alicia *et al.*, *Habeas data*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1998.
- , *Derecho de acceso a la información*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999.
- PUYANA, Guillermo, *Libertad de información*, Santa fe de Bogotá, Planta Colombiana Editorial, 1999.
- , *Society of Professional Journalists Western Washington Professional Chapter. Access. A Compilation and Analysis of State and Federal Laws, Rules and Decisions Affecting Public Access to Government Proceedings and Records*, Seattle, 1999.
- , *The Reporters Committee for Freedom of the Press. The Door to Open Government in the 50 states and D. C.*, 3a. ed., Washington, 1997.
- THEOHARIS, Athan, *A Culture of Secrecy: The Government versus the Peoples Right to Know*, Lawrence, University Press of Kansas, 1998.
- TORNOS MAS, Joaquín y GALÁN GALÁN, Alfredo (coords.), *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford University Press, 2000.
- , *Derecho comparado de la información*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2002.
- WILLIAMS, Frederick y PAVLIK John V. (eds.), *The People’s Right to Know: Media, Democracy and The Information Highway*, Hillsdale, Erlbaum, 1994.