

## ESTUDIO INTRODUCTORIO

### PRIMERA PARTE CONTEXTO GENERAL

1. Derecho a la información y derecho de acceso a la información pública. Diferencias conceptuales . . .	XVI
2. Derecho de acceso a la información pública y derecho de <i>habeas data</i> . Distinciones conceptuales . . .	XXV
3. Los sujetos del derecho de acceso a la información pública . . . . .	XXVI
4. El objeto del derecho de acceso a la información pública . . . . .	XXIX
5. El derecho de acceso a la información pública en las convenciones internacionales . . . . .	XXXIV
6. El derecho de acceso a la información pública en las Constituciones del mundo . . . . .	XXXVI

## ESTUDIO INTRODUCTORIO

El derecho de acceso a la información pública se ha convertido en México y en América Latina en uno de los detonadores del derecho a la información. Este vocablo derecho de acceso a la información pública no agota la discusión sobre derecho a la información, pero es un excelente punto de partida para generar la eficacia y/o la emergencia de otros derechos fundamentales. Más aún, el derecho de acceso a la información pública no es sólo un referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas, la transparencia de los sujetos obligados y reducir los rumores en la prensa, sino mucho más que eso: una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas. En efecto, la toma colectiva o cotidiana de decisiones se basa primariamente sobre la información con que se cuenta. Si la información obtenida es reducida o de mala calidad, las decisiones correrán la misma suerte. Por el contrario, un ciudadano informado puede tomar una decisión mejor formada en las múltiples acciones que tengan relación con su vida pública o personal. De ahí, por tanto, la importancia de que este derecho no sea sólo un asunto de unos cuantos, sino un bien para el mayor número posible de personas. La educación juega entonces un papel de importancia capital en este proceso, pues de otra manera sería imposible que por generación espontánea las personas sepan qué información tienen los sujetos obligados por la ley a informar y, peor aún, qué pueden hacer con esa información si la tuvieran en sus manos. Es, en realidad, no sólo una cuestión de vigencia de la ley, sino de eficacia social de la misma. En otras palabras, es un asunto que pasa por la creación de una cultura ciudadana de la información. En México y en algunos países de América Latina se ha iniciado este proceso, que en las democracias avanzadas se ha recorrido con mayor profundidad. No obstante, habría que decir que como todo proceso, la norma es un cuerpo vivo perfectible, que requiere tiempo para armonizar vigencia con eficacia.

En esta obra se presentan los rasgos generales de lo que significa el derecho de la información pública y de los contenidos mínimos que a

juicio del autor debe tener una ley en la materia, de acuerdo con los estándares democráticos internacionales, se compilan las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia que existen en la región, tanto en su vertiente nacional o federal y estatal o provincial.

## PRIMERA PARTE

### CONTEXTO GENERAL

#### 1. *Derecho a la información y derecho de acceso a la información pública. Diferencias conceptuales*

En la ciencia del derecho, particularmente en aquellas disciplinas que se encuentran en proceso de formación y reconocimiento, no es fácil distinguir con claridad meridiana el alcance de distintos conceptos que —por ser utilizados en el lenguaje cotidiano—, pueden tener tantos significados que nos recuerda la célebre obra de *Alicia en el País de las Maravillas* en cuyo mundo cada palabra tiene el significado que le quiere ofrecer la protagonista. Esto, sin embargo, no debe pasar en la ciencia del derecho porque vulnera el principio de seguridad jurídica y desvanece el papel de la doctrina y de la certeza legal. Es por esta razón que la definición de conceptos y la diferenciación entre vocablos que tienen elementos relacionados entre sí, pero que no significan exactamente lo mismo, se antoja un punto de partida necesario para comprender de qué se habla cuando se refiere a la noción de derecho de acceso a la información pública.

De entrada, conviene señalar que los conceptos de derecho a la información y derecho de acceso a la información pública no son necesariamente sinónimos. Cabe detenerse en la frase de *no son necesariamente* porque, con alguna frecuencia, es fácil pretender que se trata de analogías, cuando no es propiamente así. Vayamos por partes. ¿Qué es el derecho a la información? Cabe responder que no existe una respuesta que ofrezca un concepto unívoco, de validez universal, capaz de poner fin a esta interrogante. Existen, empero, distintos elementos que permiten construir una definición compatible con las definiciones recurrentes articuladas desde la comunicación o formadas desde la doctrina jurídica. Jorge Carpizo y el autor<sup>1</sup> han sostenido que el derecho a la información (en su

1 Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos

sentido amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

- A) El derecho a atraerse información.
  - B) El derecho a informar, y
  - C) El derecho a ser informado.
- A) El derecho a atraerse información incluye las facultades de *a*) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, *b*) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.
  - B) El derecho a informar incluye las *a*) libertades de expresión y de imprenta y, *b*) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
  - C) El derecho a ser informado incluye las facultades de *a*) recibir información objetiva y oportuna, *b*) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, *c*) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.<sup>2</sup>

La información debe entenderse en un sentido amplio que abarque los procedimientos —acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir—; así como los tipos —hechos, noticias, datos, opiniones, ideas—; y sus diversas funciones.<sup>3</sup>

El derecho a la información emplea los más diversos espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas. Algún medio puede presentar peculiaridades propias pero las instituciones del derecho a la información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus características.

para su regulación en México”, Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, 2001, pp. 71-102.

2 Escobar de la Serna, Luis, *Manual de derecho de la información*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 54-60 y 380-381; López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, pp. 160 y 161; Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 34-36.

3 López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, p. 176.

Del propio artículo 19 se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, en forma muy importante, al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien —ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad— tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial.

Así lo ha entendido acertadamente la Corte Constitucional de Colombia, cuya Sala Quinta de revisión asentó:

...el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cobija únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquél, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información. Esta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho veraz e imparcial. Significa ello que no se tiene simplemente un derecho a informar, pues el Constituyente ha calificado ese derecho definiendo cuál es el tipo de información que protege. Vale decir, la que se suministra desbordando los enunciados límites —que son implícitos y esenciales al derecho garantizado— realiza antivalores (falsedad, parcialidad) y, por ende, no goza de protección jurídica; al contrario, tiene que ser sancionada y rechazada porque así lo impone un recto entendimiento de la preceptiva constitucional.<sup>4</sup>

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha debido recorrer, por su parte, un largo trecho para identificar con alguna precisión el sentido del vocablo derecho a la información. Aun con distintas imprecisiones, se puede señalar que la Corte ha identificado el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública, de ahí la distinción oportuna de identificar derecho a la información *lato sensu* o sentido amplio y derecho a la información *stricto sensu* o sentido estricto. En efecto, desde el primer momento que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia tuvo en sus manos la tarea de identificar la naturaleza jurídica del derecho a la información y a pesar de restringirlo a un rubro estrictamente electoral se atisba esta tendencia que vendría a confirmar

4 Véase Nogueira Alcalá, Humberto, “El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, *Derecho a la información y derechos humanos*, Carpizo Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 21-23 y Villanueva, Ernesto, *Derecho mexicano de la información*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 41-46.

años más tarde la prioridad del derecho a la información en sentido estricto. Sostenía, pues, en aquel entonces la Suprema Corte:

La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: *a)* que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, instituida con motivo de la llamada *Reforma política*, y que consiste en que el Estado permita que, a través de los diversos medios de comunicación se manifieste de manera regular, la diversidad de opiniones de los partidos políticos, *b)* que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y *c)* que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.<sup>5</sup>

En esta tesis aislada se puede advertir que: *a)* el derecho a la información se subsume en el derecho de los partidos políticos a tener espacios en los medios de comunicación, particularmente los electrónicos; *b)* la ausencia de un derecho fundamental derivado del último párrafo en favor del gobernado y *c)* deja abierta la posibilidad de que los gobernados puedan recibir “ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades”, siempre y cuando se expida al efecto una ley secundaria que establezca tal posibilidad jurídica. Tiempo después, la Corte inicia el proceso de cambio de este criterio para fortalecer la tendencia a identificarlo con la

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, tesis: P. LXI/2000, p. 71.

naturaleza del derecho de acceso a la información pública. En 1996, en una opinión consultiva solicitada por el presidente de la República para desentrañar el alcance y sentido del derecho a la información, la Suprema Corte sostuvo que:

El artículo 60. constitucional, *in fine*, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta, actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.<sup>6</sup>

De manera muy reciente, la Suprema Corte no sólo ha ratificado su interpretación de derecho a la información en sentido estricto, sino que ha interpretado además, contra lo que dijera tiempo atrás, que el último párrafo del artículo 60. de la Constitución constituye una garantía individual o derecho fundamental, sujeto, como es entendible a los límites establecidos en la propia ley. En efecto, aquí la Suprema Corte dijo que:

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 60. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la

6 Solicitud 3/96. Petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal, 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el 24 de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia, México, Distrito Federal, a 24 de junio de 1996.

iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (*Semanario Judicial de la Federación*, octava época, Segunda Sala, tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.<sup>7</sup>

En otras tesis de jurisprudencia, la Suprema Corte ha insistido en el tema de los límites con mayor énfasis que en el pasado, habida cuenta que el derecho a la información no es, evidentemente, un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva. Sobre el particular, la Suprema Corte ha sostenido que:

El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indis-

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIII, junio de 2001, tesis: P./J. 82/2001, p. 579.



crimadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.<sup>8</sup>

De manera excepcional al criterio de la Suprema Corte se encuentra una tesis aislada de un tribunal colegiado de circuito que rescata el sentido del derecho a la información en su sentido amplio, el cual señala que:

El derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, pues el artículo 6o. otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los gobernantes que sometan dicha manifestación a inquisición judicial o administrativa, salvo que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público. Así, la manifestación de las ideas se encuentra consagrada como uno de los derechos públicos individuales fundamentales que reconoce la Constitución, oponible por todo individuo, con independencia de su labor profesional, al Estado, y los artículos 7o. y 24 de la propia carta fundamental se refieren a aspectos concretos del ejercicio del derecho a manifestar libremente las ideas. El primero, porque declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y, el segundo, porque garantiza la libertad de creencias religiosas. Así, el Constituyente originario al consagrar la libertad de expresión como una garantía individual, reconoció la necesidad de que el hombre pueda y deba, siempre, tener libertad para apreciar las cosas y crear intelectualmente, y expresarlo, aunque con ello contraríe otras formas de pensamiento; de ahí que sea un derecho oponible al Estado, a toda autoridad y, por ende, es un derecho que por su propia naturaleza debe subsistir en todo régimen de derecho. En efecto, la historia escrita recoge antecedentes de declaraciones sobre las libertades del hombre, y precisa que hasta el siglo XVIII, se pueden citar documentos sobre esa materia. No hay duda histórica sobre dos documentos básicos para las definiciones de derechos fundamentales del hombre y su garantía frente al Estado. El primero es la Declaración de los Derechos del Hombre y

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. XI, abril de 2000, tesis: P. XLVII/2000, p. 72.

del ciudadano, producto de la Revolución francesa, la cual se mantiene viva y vigente como texto legal por la remisión que hace el preámbulo de la Constitución de Francia de fecha veinticuatro de diciembre de mil setecientos noventa y nueve. El segundo, es la Constitución de los Estados Unidos de América, de diecisiete de septiembre de mil setecientos ochenta y siete. En la historia constitucional mexicana, que recibe influencia de las ideas políticas y liberales de quienes impulsaron la Revolución francesa, así como contribuciones de diversas tendencias ideológicas enraizadas en las luchas entre conservadores y liberales que caracterizaron el siglo XIX, tenemos que se hicieron y entraron en vigor diversos cuerpos constitucionales, pero en todos ellos siempre ha aparecido una parte dogmática que reconoce derechos inherentes al hombre, y que ha contenido tanto la libertad de expresión como la libertad de imprenta. Por otra parte, los antecedentes legislativos relacionados con la reforma y adición a la Constitución de mil novecientos diecisiete, con relación al artículo 6o. antes precisado, tales como la iniciativa de ley, el dictamen de la comisión que al efecto se designó, y las discusiones y el proyecto de declaratoria correspondientes, publicados, respectivamente, en los Diarios de los Debates de los días seis, veinte de octubre y primero de diciembre, todos de mil novecientos setenta y siete, ponen de relieve que el propósito de las reformas fue el de preservar el derecho de todos respecto a las actividades que regula. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de información oportuna, objetiva y plural, por parte de los grandes medios masivos de comunicación. Conforme a la evolución del artículo 6o. constitucional vigente y comparado con lo que al respecto se ha regulado en otros países, se concluye que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una norma suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del artículo 6o., quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el arte, la literatura, en las ciencias y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y

evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión. Luego, en el contenido actual del artículo 6o., se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre, y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas. Pero correlativamente, esa opinión tiene límites de cuya transgresión derivan consecuencias jurídicas. Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral, esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. De modo que la Constitución de mil novecientos diecisiete estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.<sup>9</sup>

Es posible ahora distinguir con cierta claridad que el derecho a la información en sentido amplio no se subsume con el vocablo de derecho de acceso a la información pública, si bien es cierto que éste es un ingrediente esencial de aquél. Y es que el derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática. El derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio o también puede definirse como el derecho a la información en sentido estricto, siguiendo la línea de la Suprema Corte de Justicia. No obstante, para evitar señalar, por un lado, derecho a la información en sentido amplio y en sentido estricto, es preferible utilizar la expresión derecho de acceso a la información pública.

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, septiembre de 2001, tesis: I.3o.C.244 C, p. 1309.

## 2. Derecho de acceso a la información pública y derecho de *habeas data*. Distinciones conceptuales

El derecho de *habeas data*, o también bautizado en España como derecho de protección de datos personales, es, además, de un instrumento legal para proteger el derecho a la vida privada, una forma de derecho de acceso a la información pública con algunos matices significativos que lo distinguen al mismo tiempo. El concepto de *habeas data* “que significa, conserva o guarda” (es decir *habeas*, los datos o información, y *data* que corresponden), es una garantía constitucional<sup>10</sup> derivada funcionalmente del *habeas corpus* del derecho anglosajón, por la cual todo individuo tiene garantizado el derecho de acceder a la información que le concierne personalmente, a los efectos de que ella lo dispone, no le sea ajena y pueda actuar en consecuencia de ese conocimiento”.<sup>11</sup> En una definición más amplia el derecho de *habeas data* es la prerrogativa<sup>12</sup> que tiene toda persona para: *a*) conocer de su inclusión en bancos de datos o registros; *b*) acceder a toda información que sobre ella conste en los bancos de datos o registros; *c*) actualizar o corregir, en su caso, la información que sobre ella obre en los bancos de datos o registros; *d*) conocer el propósito o fines para los que se va a utilizar la información que conste sobre ella en los bancos de datos; *e*) que se garantice la confidencialidad de determinada información obtenida legalmente para evitar su conocimiento por terceros y *f*) que se garantice la supresión de información sobre la persona con datos sobre su filiación política o gremial, creencias religiosas, vida íntima y toda aquella que pudiera de un modo u otro producir discriminación.

Se puede observar así que el derecho de *habeas data* puede ser en una de sus vertientes una modalidad del derecho de acceso a la información pública, cuyas diferencias, sin embargo, son las siguientes:<sup>13</sup>

- a) Mientras en el derecho de acceso a la información pública, el sujeto con legitimación activa puede ser cualquier persona, en el derecho de *habeas data* debe ser la persona sobre la que exista información

10 En México no se tiene este derecho como garantía constitucional.

11 Quiroga Lavié, Humberto, *Habeas data*, Buenos Aires, Zavalia Editor, 2001 p. 8.

12 Cfr. Pierini, Alicia *et al.*, *Habeas data*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1998, pp. 16 y ss.

13 Cfr. Pierini, Alicia y Lorences, Valentín, *Derecho de acceso a la información*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999, pp. 38-41.

en el registro o banco de datos consultado, habida cuenta de que se trata de datos personales protegidos por el derecho a la vida privada o a la intimidad, de ahí que la legitimación activa esté acotada al titular de los datos o a su representante legal, en su caso.

- b) Mientras en el derecho de acceso a la información pública se puede consultar todo tipo de informaciones contenidas en registros públicos, en el derecho de *habeas data* sólo se puede consultar la información concerniente a la persona que consulta. El derecho de acceso a la información pública es una prerrogativa que parte de que la información pública le pertenece a la sociedad.<sup>14</sup> Por el contrario, los datos y registros que comprende el derecho de *habeas data* son uno de los límites al derecho de acceso a la información pública, considerándose dentro del rubro de información confidencial.
- c) Mientras en el derecho de acceso a la información pública se puede consultar información que obre exclusivamente en registros públicos, en el derecho de *habeas data* se permite la consulta en registros públicos y privados. Este aserto depende, en todo caso, de la definición de “entidad pública” que le confiera la ley de acceso a la información pública a los sujeto obligados legalmente a informar.
- d) Mientras en el derecho de acceso a la información pública se faculta a la mera consulta y reproducción de la información pública, en el derecho de *habeas data* se otorga la prerrogativa a la persona interesada para solicitar la actualización, corrección o supresión, en su caso, de la información consultada.

### 3. *Los sujetos del derecho de acceso a la información pública*

Por sujeto puede entenderse la persona legitimada por el orden jurídico vigente para ejercer un derecho o cumplir con un deber. En el derecho de acceso a la información pública concurren dos sujetos: el sujeto activo y el sujeto pasivo. El sujeto activo es el titular del derecho de acceso a la información pública; por el contrario, el sujeto pasivo es quien tiene a su cargo el deber de proporcionar la información solicitada.

14 Cfr. Blanton, Thomas, “The worlds right to know”, *Foreign Policy*, julio-agosto de 2002. También véase Saba, Roberto, “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, ponencia preparada por el autor para la conferencia internacional “Access to Information in the Americas”, organizada por *Interamerican Dialogue* el 11 y 12 de diciembre del 2002 en Buenos Aires, Argentina.

En el derecho comparado existe cada vez más consenso en que el sujeto activo debe ser toda persona, sin importar si es ciudadano o no lo es, si es una persona jurídica o natural. No obstante, existen países y estados donde el sujeto activo se encuentra limitado. Es el caso, por ejemplo, de la Ley de Acceso a la Información Pública de Arkansas conforme a la cual únicamente “todo ciudadano del estado de Arkansas puede inspeccionar y copiar registros públicos”, según reza el artículo 25-19-105 (a) de la Ley en cuestión. En otros estados de la unión americana semejante restricción no se advierte. En Iowa el artículo 22.2 (1) de la Ley Estatal de Acceso a la Información Pública dispone de manera taxativa que: “toda persona tendrá el derecho a examinar y copiar cualquier registro público”. En este mismo país, a nivel federal, la Ley de Acceso a la Información Pública prevé que “cualquier persona” puede consultar los registros públicos, según dispone el artículo 552 *a*) (3) de la citada Ley.

De la misma manera, se puede advertir una tendencia internacional a que el sujeto activo sea lo más amplio posible como lo demuestra, por ejemplo, la Ley Modelo preparada por la organización británica artículo 19 que establece en su artículo 3o.: “1) Cada uno tendrá el derecho a la libertad de información, incluyendo el derecho de acceso a la información en poder de las entidades públicas, sujeto solamente a las previsiones de esta Ley”.

La Ley Modelo preparada para la Organización de Estados Americanos por el doctor Alfredo Chirino Sánchez dispone, por su parte que:

Artículo 1o. Derecho de Información y de Acceso a los Expedientes y Actas de Carácter Administrativo. Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, empresas e instituciones autónomas, órganos desconcentrados de la administración, y en todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de decisiones societarias; así como del Poder Legislativo y Judicial, salvo disposición en contrario, en cuanto a su actividad administrativa.

Este derecho de información también comprende el derecho a acceder a las informaciones contenidas en actas y expedientes de la administración pública, así como a estar informada periódicamente, cuando lo requiera, de las actividades que desarrollan entidades y personas que cumplen funciones pú-

blicas, siempre y cuando este acceso no lesione un interés público preponderante o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero.

Este derecho también incorpora la posibilidad de formular consultas sobre las competencias y atribuciones de las entidades y funcionarios públicos que en ella laboran y a obtener copia de los documentos que recopilen información sobre sus actividades en la ejecución de las competencias a su cargo.

Como puede advertirse en el artículo transcrito líneas arriba, la tendencia por cuanto hace al sujeto pasivo también ha sufrido un cambio sustancial. En un primer momento algunas leyes limitaban el sujeto pasivo al Poder Ejecutivo, hoy en día las cosas han cambiado sobremedida. En buena parte de las legislaciones de la región que aquí se compilan se suelen incluir como sujeto pasivo a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y aquellas empresas privadas que ejercen gasto público. En algunos casos, incluso, están sujetas a la ley aquellas empresas privadas que cumplan funciones de autoridad. En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone de manera directa e indirecta un importante número de sujetos pasivos. En efecto, si bien es cierto que la Ley Federal únicamente establece el procedimiento para el Poder Ejecutivo federal, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 3o., fracción IV de la citada Ley que define. Dependencias y entidades. Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República; también introduce las bases para que otras entidades se conviertan en sujetos obligados, como se deduce de lo previsto en el artículo 61, que a la letra dice:

Artículo 61. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

En el ámbito estatal, la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa va más allá de lo que garantiza su similar en el ámbito federal, al incluir como sujetos obligados a las empresas privadas que ejerzan gasto público y actúen en auxilio de la autoridad. En efecto, el artículo 5o., fracción IV, dispone que se entenderá por entidad pública y, por ende, sujeto obligado a informar a:

El Poder Legislativo del Estado, el Congreso del Estado, la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado y cualquiera de sus dependencias; el Poder Ejecutivo del Estado, gobernador Constitucional del Estado, todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal y paraestatal; el Poder Judicial del estado y todos sus órganos; los tribunales administrativos estatales; los ayuntamientos de los municipios, presidente municipal, todas las dependencias y entidades de la administración pública municipal y paramunicipal; los órganos autónomos previstos en la Constitución y en las leyes estatales; las demás entidades a las que la Constitución y las leyes estatales reconozcan como de interés público; los partidos políticos y las organizaciones políticas con registro oficial; y las personas de derecho público y privado, cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados y cuando ejerzan gasto público, reciban subsidio o subvención.

#### *4. El objeto del derecho de acceso a la información pública*

Cuando se habla de objeto se quiere aludir a los bienes jurídicos protegidos, en este caso por el derecho de acceso a la información pública; es decir, el objeto se identifica al responder a las siguientes interrogantes: ¿qué derechos protege el derecho de acceso a la información pública? o bien ¿para qué debe existir el derecho de acceso a la información pública? De cara a estas cuestiones, la primera respuesta que debe sostenerse es que el derecho de acceso a la información pública tiene como objeto primordial: el derecho de las personas a mejorar su calidad de vida. ¿Qué significa mejorar la calidad de vida de las personas?, ¿qué relación puede haber entre la información, su acceso y mejorar la calidad de vida de las personas? Existen distintos derechos subsidiarios cuya interrelación permite que los flujos de la información puedan convertirse en herramientas para una toma informada de decisiones.

De igual forma, cabe decir que primariamente se trata de información que le pertenece al público, la cual es administrada por el Estado. El derecho de acceso a la información pública viene a democratizar la vieja



conseja, a veces ininteligible para la persona promedio, de que información es poder. Poder en dos vertientes, en el sentido weberiano de la expresión como la posibilidad de imponer la voluntad propia sobre la voluntad ajena, y como el acto de llevar a cabo algo, en este caso una decisión informada en los más distintos aspectos de la vida cotidiana. Así, por ejemplo:

Las leyes de acceso a la información permiten que los individuos y grupos tengan acceso a las políticas mediante las cuales el gobierno toma decisiones respecto a proyectos de salud, educación, vivienda e infraestructura y las razones que sustentan tales decisiones. Armados de tales conocimientos, los ciudadanos alrededor del mundo estarán efectuando los cambios que les permita mejorar sus niveles de vida y llevar una mejor existencia.<sup>15</sup>

De esta forma, el derecho de las personas a mejorar su calidad de vida tiene un conjunto de derechos subsidiarios. De una parte, se encuentran los derechos indirectos o difusos, que son aquellos que tienen como propósito optimizar la calidad de la convivencia democrática, pero sin que sus ventajas puedan ser inmediata y directamente asibles para la persona. El principal valor en este caso es la calidad del flujo de relaciones que se establecen entre los actores sociales, políticos y económicos, del funcionamiento del principio de legalidad, del desarrollo y de la fortaleza de fórmulas jurídicas que mejoren la relación entre el Estado y la sociedad, lo que en suma genera un ambiente propicio para que todos puedan vivir mejor. De otra, los derechos directos, que son aquellos que impactan de manera singular y puntual en los distintos actos públicos de las personas observando al ser ejercidos un beneficio concreto en el titular del derecho. Véanse algunos ejemplos de ello.

*Ejemplo 1.* En cualquier ciudad de América Latina, los padres de familia preocupados por la calidad de la educación de sus hijos en el nivel primario o secundario, por citar tan sólo unos ejemplos, se ven hoy en día obligados a recurrir a métodos empíricos o intuitivos para decidir en qué escuela pública inscribir a sus hijos. Las recomendaciones familiares, amistosas o la tradición sustituyen a instrumentos objetivables que un buen sistema de derecho de acceso a la información pública les podría proporcionar: a) datos sobre eficiencia terminal de las escuelas objetivo;

15 Neuman, Laura (ed.), *Acceso a la información. La llave para la democracia*, Centro Carter, noviembre 2002, p. 6, mimeo.

b) datos sobre el ingreso al siguiente nivel educativo de los alumnos del último año de las escuelas objetivo; c) datos sobre la actualización y nivel profesional de los profesores de las escuelas objetivo. No hay duda de que con estos datos, los padres de familia pueden hacer de la información un poder para decidir de la mejor manera posible en beneficio inmediato y directo de su propia familia.

*Ejemplo 2.* Un estudiante se ve en la necesidad de adquirir un vehículo para su transporte por las distancias entre su escuela y los lugares de prácticas o de su hogar. Hoy en día debe pasar por todo un viacrucis para comprar un vehículo usado para reducir los riesgos que una compra de esa naturaleza pudiera tener para él. Se encuentra así frente a dos opciones. La primera, adquirir una unidad por los anuncios clasificados a menor precio, en principio, pero debiendo tener cuidado de tener un mecánico de confianza y un “contacto” en la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía del Estado para descartar que sea un vehículo reportado como robado. La segunda, comprar un vehículo en una agencia de autos seminuevos, a un costo mayor, pero con mayores probabilidades de que el automóvil se encuentre en mejores condiciones mecánicas y legales. Estas prácticas sustituyen lo que un buen sistema de derecho de acceso a la información pública puede ofrecer: a) seguimiento de la vida funcional del vehículo con registros de servicios en tiempo, de si fue o no volcado en alguna ocasión, de cuántas veces ha sido ingresado al mecánico o al eléctrico; y b) registro de la situación legal del vehículo en cuestión. Se puede observar que con estas herramientas legales el estudiante podrá hacer de la información un poder para tomar una decisión informada que le reporte un ahorro económico y la adquisición de un vehículo de acuerdo con sus necesidades y posibilidades económicas logrando obtener algo en una buena relación calidad-precio.

*Ejemplo 3.* Un empresario desea intervenir en una ciudad mediana o grande, pero quiere saber cuál es la situación del mercado, cuántas empresas como la que él quiere instalar se encuentran operando, desde hace cuánto tiempo y el número de personas que cada una de ellas tiene. Hoy en día, los municipios de la República mexicana carecen de bases de datos para concentrar este tipo de información, por lo que el empresario deberá hacer un costoso estudio de mercado, el cual podría amortizar, en gran medida, si tuviera esa información que, con un buen sistema de de-

recho de acceso a la información pública, pudiera ser de su conocimiento gratuitamente.

*Ejemplo 4.* Un campesino de escasos recursos que siembra tierras de temporal hoy en día acude también a métodos intuitivos, basados en habilidades personales para interpretar el estado del tiempo. Con esa pobre información decide si siembra o no, poniendo en esa decisión una cantidad de recursos económicos que para su circunstancia es significativa. Con un buen sistema de derecho de acceso a la información pública, el campesino puede acudir a la población más cercana y solicitar, por cualquier medio, al Sistema Meteorológico Nacional la predicción del tiempo en los próximos días y semanas en forma gratuita, circunstancia a través de la cual podría hacer de la información un poder para tomar una decisión informada en beneficio de su economía personal y de la de su familia.

A partir de estos ejemplos, puede observarse que el derecho de acceso a la información pública se convierte en requisito *sine qua non* para el ejercicio de otros derechos tutelados por la propia Constitución, particularmente aquellos definidos como programáticos, los cuales sin la información necesaria se convierten en letra muerta.

Los ejemplos se encuentran en todas partes del mundo. A la misma conclusión llegó Richard Callan, promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública de Sudáfrica, quien afirma: “Tal vez no sea obvio de inmediato cómo y por qué el derecho de acceso a información es tan importante”. Pero el caso del Estado hindú de Rajasthán, donde se dice: “El derecho a saber, el derecho a vivir” lo hace meridianamente claro. Desde la profundidad de las comunidades de este estado, un movimiento del pueblo —la organización Mazdoor Kisaan Shakti Sangathan— ha demostrado que la información puede servir para dar poder a la gente común y mejorar sus vidas. Históricamente, sólo con dificultad la gente de estas comunidades ha podido exigir el pago del salario mínimo. En tiempos de elecciones, los políticos prometían el salario mínimo a cambio de votos, pero sus promesas rara vez se tornaron realidad. Los activistas se dieron cuenta que únicamente al obtener la documentación relevante, en particular las planillas (listas de personas empleadas y salarios pagados) iban a tener éxito en sus campañas. De esta forma se unieron en la imaginación popular, el derecho a la información y el derecho de sobrevivir.<sup>16</sup>

16 Callan, Richard, “El acceso a la información: ¿para qué sirve?, ¿y cómo se utiliza?,” Neuman, Laura, *op. cit.*, p. 18.

Para que ambos derechos, indirectos, difusos y directos, tengan un ambiente normativo propicio se requiere satisfacer, entre otros, los siguientes derechos subsidiarios como punto de partida:

*Primero.* Derecho a contar con entidades públicas que operen de manera transparente. La transparencia es un rasgo distintivo de un Estado democrático de derecho porque implica una mayor vinculación entre el Estado y la sociedad. La sociedad tiene con el principio de la transparencia el derecho a saber cómo se toman, por dentro de las entidades públicas sujetas a la ley respectiva, las decisiones que afectan de manera directa o indirecta los intereses de personas, de grupos sociales o de la sociedad en su conjunto. La transparencia, en suma, habilita a la persona a conocer cómo funcionan internamente las entidades públicas, circunstancia que favorece la eficacia y la eficiencia y, por el contrario, permite identificar aquellas áreas donde las cosas no operan de manera adecuada o al margen de la ley. Si la secrecía y la oscuridad son zonas donde florece la corrupción a través de sus múltiples manifestaciones, la transparencia, por el contrario, acota en gran medida esas expresiones y reduce de manera considerable los márgenes de maniobra de los servidores públicos proclives a incurrir en actos de corrupción.

*Segundo.* Derecho a contar con entidades públicas que rindan cuenta de sus actos ante la sociedad. Los gobernantes y los gobernados firman, de manera figurada, un contrato electoral cada determinado tiempo en las urnas, en el cual los gobernantes se comprometen a llevar a cabo una serie de acciones en sus planes de gobierno si el voto les es favorable. ¿Qué pasa, empero, cuando los candidatos se vuelven gobierno si no hay una normativa de acceso a la información pública preexistente?, ¿cómo poder identificar la congruencia entre lo que dijeron que habrían de llevar a cabo y lo que efectivamente están haciendo en el gobierno?, ¿cómo evaluar a los representantes de la sociedad? Poco o nada se puede hacer si no se tiene herramientas jurídicas que permitan realizar un marcaje personal a la tarea de gobernar. Sin estas herramientas la impunidad y la ineficiencia se convierten en monedas de cambio, en perjuicio de la propia sociedad que se encontraría sin información adecuada para manifestar su respaldo al ejercicio de gobierno congruente y eficaz o su rechazo a aquél que no lo sea.

*Tercero.* Derecho al principio de apertura de las acciones de las entidades públicas. El principio de apertura implica que el derecho a saber

de las cosas públicas constituye la regla general y, por el contrario, la información reservada, la excepción. Se trata de un punto de partida del derecho de acceso a la información pública que le imprime una entidad propia y es deudor para que las cosas públicas sean de conocimiento público. ¿Cómo podría explicarse, de otra forma que, paradójicamente, pudiera operar el principio contrario, donde la regla es la secrecía y la apertura la excepción? De ahí que sea primordial plasmar en la ley el principio de apertura informativa.

### *5. El derecho de acceso a la información pública en las convenciones internacionales*

El derecho de acceso a la información pública se ha convertido de unos años a la fecha en una reivindicación compartida por declaraciones e instrumentos internacionales, constituciones en las más distintas regiones del mundo y seminarios organizados de manera recurrente en diversos foros nacionales e internacionales. Por cuanto se refiere a las convenciones internacionales, cabe decir que desde 1948, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos sienta las bases implícitas del derecho de acceso a la información pública. Dice el texto referido:

*Artículo 19.* 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.

*Artículo 29.* En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

La Convención Americana de Derechos Humanos adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 ratifica el mismo principio, en los términos siguientes:

*Artículo 13.* Libertad de pensamiento y de expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente o por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

El artículo 29 relativo a las normas de interpretación de la Convención constituye un argumento adicional en favor de la tesis de que el derecho de acceso a la información pública se subsume en el contenido del artículo 13 transcrito. En efecto, el artículo 29 dispone literalmente que:

*Artículo 29.* Normas de interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

A) Permitir a alguno de los estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella.

B) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos estados.

C) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

D) Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

En los mismos términos que la Declaración Universal de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos retoma los principios genéricos de la libertad de expresión y de manera implícita el derecho de acceso a la información pública. Véase el texto que a la letra dice:

*Artículo 19*

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

*Artículo 20*

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.
2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

6. *El derecho de acceso a la información pública en las Constituciones del mundo*

Los principios enunciados en el apartado anterior se han plasmado también en distintas Constituciones, lo que revela un proceso de emergencia democrática que empieza a rodear el entorno mundial como regla de procedimiento al darle al individuo las posibilidades materiales para participar de forma más activa en la *res pública*. Esto es particularmente cierto si se considera que de los 35 países del mundo que han constitucionalizado el derecho de acceso a la información pública (18% del universo total), 20 de ellos lo han hecho entre 1990 y 1996 al adoptar nuevos textos constitucionales. Las recientes reformas constitucionales en Ecuador y Venezuela no han dejado de lado este derecho fundamental, circunstancia que genera condiciones adecuadas para que en la región las posibilidades de legislar sobre derecho de acceso a la información pública sean cada vez más amplias. De diferentes formas y modos, según su propio desarrollo normativo y abrevando distintos sistemas de derecho, las Constituciones del mundo han ido plasmando en su articulado el espíritu del derecho de acceso a la información pública. Es verdad que la inclusión de normas sobre derecho de acceso a la información pública no constituye un puerto de llegada, pero sí un comprometido punto de partida para traducir en normas adjetivas e instrumentales los derechos sustantivos previstos en el texto constitucional. A continuación se incluyen en texto completo las referencias constitucionales sobre derecho de acceso a la información pública en las constituciones del mundo:

Albania. Constitución.<sup>17</sup>

*Artículo 20.* Libertad de expresión, de opinión.

<sup>17</sup> Adoptada el 29 de abril de 1991 y reformada el 6 de octubre de 1994. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

4. A nadie se le podrá negar el derecho de estar informado.
5. El ejercicio de estos derechos y libertades no pueden ser restringidos, salvo en los casos previstos por la ley y sean considerados como necesarios para los intereses de la seguridad nacional, la protección de la seguridad pública y el orden, la prevención del crimen, la defensa de la salud, la moral o el honor y los derechos de terceros, la prevención de la información dada en confidencia, o para garantizar la autoridad e imparcialidad de la justicia.

Bélgica. Constitución.<sup>18</sup>

*Artículo 32.* Toda persona tiene derecho a consultar documentos administrativos y a que se le suministre copia, salvo en los supuestos y con los requisitos previstos por la ley, el decreto o la disposición prevista en el artículo 134.

Bielorrusia. Constitución.<sup>19</sup>

*Artículo 34.* Los ciudadanos de la República de Bielorrusia tendrán el derecho a obtener, mantener y diseminar información completa, fidedigna y oportuna sobre las actividades de los órganos del Estado y las asociaciones públicas, sobre política, economía, aspectos internacionales y sobre ecología.

Los órganos estatales, las asociaciones públicas y oficiales estarán obligados a brindar a los ciudadanos libre acceso a la información que consideren pertinente para sus derechos e intereses legales.

Brasil. Constitución.<sup>20</sup>

*Artículo 5o.* Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos:

18 Esta Constitución data del 7 de febrero de 1831, la cual ha sido reformada en varias ocasiones, la última y más importante de las cuales está plasmada en el texto concordado del 17 de febrero de 1994. Tomada de Gómez Orfanel, Germán, *Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

19 Adoptada el 15 de marzo de 1994. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

20 Adoptada el 5 de octubre de 1988. Traducido por el autor de la versión oficial en portugués.



XIV. Queda garantizado a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional.

XXXIII. Todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán facilitados en el plazo señalado en la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellas cuyo secreto sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado.

Colombia. Constitución.<sup>21</sup>

*Artículo 15.* Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

*Artículo 74.* Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

El secreto profesional es inviolable.

Costa Rica. Constitución.<sup>22</sup>

*Artículo 30.* Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público.

Quedan a salvo los secretos de Estado.

Chechenia. Constitución.<sup>23</sup>

*Artículo 48.* Todo ciudadano de la República de Chechenia tendrá el derecho a recibir información sobre asuntos del Estado en todas las esferas de la vida pública e internacional, y sobre los derechos, intereses legales y deberes de los ciudadanos.

21 Adoptada el 4 de julio de 1991.

22 Adoptada el 7 de noviembre de 1949.

23 Adoptada el 1o. de enero de 1992. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

La responsabilidad por obstruir la ejecución del derecho a la información será establecida por la ley.

La difusión de información que contenga secretos de Estado o cualquier otro protegido por la ley estará prohibido.

Ecuador. Constitución.<sup>24</sup>

*Artículo 19.* Los derechos y garantías señalados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales, no excluyen otros que se deriven de la naturaleza de la persona y que son necesarios para su pleno desenvolvimiento moral y material.

*Artículo 23.* Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

7. El derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.

Eritrea. Constitución.<sup>25</sup>

*Artículo 19. (3)* Toda persona tendrá el derecho de acceso a la información.

Eslovaquia. Constitución.<sup>26</sup>

*Artículo 19. (5)* Las autoridades del Estado central y las autoridades de las administraciones regionales deben proveer la información sobre sus actividades de una manera razonable y en lenguaje oficial. Las condiciones para la aplicación de este parágrafo serán establecidas por la ley.

Eslovenia. Constitución.<sup>27</sup>

*Artículo 39.* La libertad de pensamiento, palabra y apariencia pública, prensa y otras formas de información pública y de expresión queda garantizada. Cualquier persona puede libremente recoger, recibir y difundir noticias y opiniones.

24 Adoptada el 5 de junio de 1998.

25 Adoptada en julio de 1996. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

26 Adoptada el 1o. de septiembre de 1992. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

27 Adoptada el 23 de diciembre de 1991. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

Cada persona tiene el derecho de obtener información de carácter público por el cual tenga algún interés fundado en la ley, salvo en los casos previstos en la ley.

España. Constitución.<sup>28</sup>

*Artículo 105.* La ley regulará:

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Estonia. Constitución.<sup>29</sup>

*Artículo 44.* Todos tendrán derecho a recibir libremente información que esté en circulación para conocimiento de la gente en general.

A solicitud de un súbdito estoniano, en la medida y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, todas las autoridades y funcionarios del gobierno central y de las corporaciones locales estarán obligados a facilitar información sobre sus funciones, con excepción de aquella cuya divulgación esté legalmente prohibida, y la información cuya utilización sea únicamente de carácter interno.

Todo súbdito estoniano tendrá derecho a conseguir información sobre sí mismo que las autoridades del gobierno central o de las corporaciones locales guarden respectivamente en los archivos estatales y de las corporaciones locales, de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido. Este derecho podrá, sin embargo, ser legalmente restringido con objeto de proteger los derechos y las libertades de terceros y la intimidad del origen familiar de un niño, así como para prevenir un acto criminal, capturar a un delincuente o investigar los hechos en un procedimiento criminal.

A menos que se disponga legalmente otra cosa, los derechos especificados en los párrafos segundo y tercero del presente artículo beneficiarán tanto a los súbditos estonianos y a los súbditos de Estados extranjeros, como a los apátridas que residan en Estonia.

28 Adoptada el 29 de diciembre de 1978.

29 Adoptada el 3 de julio de 1992. Traducido por Daranas Peláez, Mariano de la versión oficial en inglés, *Boletín de Legislación Extranjera*, Cortes Generales, núms. 157 y 158.

### Filipinas. Constitución.<sup>30</sup>

*Sección III. Artículo 7o.* Se reconocerá el derecho del pueblo a la información sobre materias de interés público. Se permitirá al ciudadano el acceso a registros oficiales y a documentos y papeles relacionados con actos oficiales, transacciones o decisiones, así como a los datos de investigación del gobierno usados como base para el desarrollo de su política, salvo las limitaciones que disponga la ley.

### Finlandia. Ley Fundamental sobre la Forma del Gobierno.<sup>31</sup>

*Artículo 10.* Todos tendrán derecho a la libertad de expresión. A la libertad de expresión pertenece el derecho de manifestar, divulgar y recibir datos, opiniones y otros mensajes sin que se obstaculice de antemano. Mediante ley se establecerán disposiciones más precisas. Se podrán establecer por ley limitaciones en programas visuales, necesarias para la protección de los niños.

Los documentos y archivos que estén en posesión de una autoridad serán públicos, a no ser que se haya limitado la publicidad por razones necesarias, expresamente señaladas en la ley. Cada uno tendrá derecho a informarse por medio de documentos y archivos públicos.

### Francia. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.<sup>32</sup>

*Artículo 14.* Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, vigilar su empleo y determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración.

### Guatemala. Constitución.<sup>33</sup>

*Artículo 30.* Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos milita-

30 Adoptada el 15 de octubre de 1986. Traducido por OEC, *Boletín de Legislación Extranjera*, núm. 68-71.

31 Adoptada el 17 de julio de 1919. Tomado de Gómez Orfanel, Germán, *op. cit.*, p. 253.

32 Adoptada el 26 de agosto de 1789. En Francia, la Constitución contiene únicamente la parte orgánica; el ámbito dogmático, en el que se localizan los derechos fundamentales, se encuentra en la Declaración, que aquí se reproduce en la parte conducente, así como en el preámbulo de la Constitución del 27 de octubre de 1946. Tomado de Gómez Orfanel, Germán, *op. cit.*

33 Adoptada el 31 de mayo de 1985.

res o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

*Artículo 31.* Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

Haití. Constitución.<sup>34</sup>

*Artículo 40.* El Estado tiene la obligación de difundir en forma oral, escrita o por medio de la televisión en los idiomas criollo y francés todas las leyes, órdenes, decretos, tratados internacionales y convenciones que afecten la vida nacional, salvo la información concerniente a la seguridad nacional.

Kazakhstán. Constitución.<sup>35</sup>

*Artículo 18. 3.* Los órganos del Estado, asociaciones públicas y personas que desempeñan funciones públicas proveerán a cada ciudadano la posibilidad de tener acceso a documentos, decisiones y otros materiales relativos a sus derechos e intereses.

Lituania. Constitución.<sup>36</sup>

*Artículo 25.* Se reconoce el derecho a las propias ideas y a la libre expresión de las mismas.

Nadie podrá ser obstaculizado en la búsqueda, obtención o difusión de información o ideas.

La libertad de expresión, así como la de intercambio de información, no podrá ser restringida de forma alguna, salvo lo establecido por la ley en caso de necesidad para la protección de la salud, honor y dignidad, intimidad o costumbres individuales, así como del orden constitucional.

La libertad de expresión y el intercambio de información serán incompatibles con las acciones delictivas, tales como el fomento al odio nacio-

34 Adoptada el 29 de marzo de 1987. Traducido por el autor de la versión oficial en francés.

35 Adoptada el 5 de septiembre de 1995. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

36 Adoptada el 30 de noviembre de 1992. Traducido por Daranas Peláez, Mariano, de la versión oficial en inglés, *op. cit.*

nal, racial, religioso o social, la violencia o discriminación, la propagación de calumnias la información falsa.

Los ciudadanos gozarán del derecho a obtener por parte de las instituciones estatales toda la información disponible que pudiere afectarles, en la forma que la ley establezca.

Malawi. Constitución.<sup>37</sup>

*Artículo 37.* Sujeto a cualquier ley, toda persona tendrá el derecho de acceso a toda la información en poder del Estado o de cualquiera de sus órganos a cualquier nivel de gobierno en la medida en que tal información sea requerida para el ejercicio de sus derechos.

México. Constitución.<sup>38</sup>

*Artículo 6o.* El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Mongolia. Constitución.<sup>39</sup>

*Artículo 16.* Los ciudadanos de Mongolia disfrutarán de los siguientes derechos fundamentales y libertades:

17) El derecho de buscar y recibir información, salvo aquella que el Estado y sus órganos estén legalmente obligados a protegerla como secreto. La información que no esté sujeta a revelación será clasificada y protegida por la ley en aras de proteger los derechos humanos, la dignidad y reputación de las personas y asegurar la defensa nacional, la seguridad y el orden público.

Paraguay. Constitución.<sup>40</sup>

*Artículo 22.* De la publicación sobre procesos. La publicación sobre procesos judiciales en curso debe realizarse sin prejuizgamiento.

El procesado no debe ser presentado como culpable antes de la sentencia ejecutoriada.

*Artículo 28.* Del derecho a informarse. Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme.

37 Adoptada el 18 de mayo de 1994. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

38 Adoptada el 5 de febrero de 1917 y adicionada el 30 de diciembre de 1977.

39 Adoptada el 13 de enero de 1992. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

40 Adoptada el 20 de junio de 1992.

Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.

Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.

Perú. Constitución<sup>41</sup>

*Artículo 2o.* Toda persona tiene derecho:

5) A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del fiscal de la nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a la ley y siempre que se refieran al caso investigado.

6) A que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar.

República Checa. Carta de Derechos Fundamentales y Libertades<sup>42</sup>

*Artículo 17. (5)* Los órganos del Estado y de los autogobiernos territoriales proveerán en forma apropiada información sobre sus actividades. Las condiciones y la forma de poner en práctica lo anterior será establecida por la ley.

41 Adoptada el 29 de diciembre de 1993.

42 Adoptada el 16 de diciembre de 1992. El artículo 4o. de la Constitución de la República Checa establece que la Carta de Derechos Fundamentales y Libertades tiene rango de norma constitucional y, por tanto, es parte integrante de dicha Constitución. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

Rumania. Constitución.<sup>43</sup>

*Artículo 31.*

1. El derecho de toda persona a tener acceso a cualquier información de interés público no podrá ser restringido.
2. De acuerdo con su competencia, las autoridades públicas deberán asegurar que los ciudadanos reciban información correcta concerniente a los asuntos públicos y a las materias de interés personal.
3. El derecho a recibir información no será comprometido por establecer medidas a fin de proteger a la juventud y a la seguridad nacional.
4. Los órganos de comunicación masiva, públicos y privados, deberán asegurarse de que la opinión pública reciba información veraz.

Rusia. Constitución.<sup>44</sup>

*Artículo 24.*

1. No está permitida la obtención, conservación, utilización y difusión de información sobre la vida privada de una persona sin su consentimiento.
2. Los órganos del poder estatal y los órganos del autogobierno local y sus funcionarios están obligados a garantizar a todos la posibilidad de acceder a los documentos y materiales que afecten directamente sus derechos y libertades salvo que por ley se establezca otra cosa.

Sudáfrica. Constitución.<sup>45</sup>

*Artículo 32.* Toda persona tiene el derecho de acceso a

- 1) Cualquier información en poder del Estado, y
- 2) Cualquier información en poder de otras personas y sea requerido para el ejercicio o la protección de cualquier derecho.
- 3) Se expedirá una ley nacional para hacer efectivo este derecho y poder tomar las medidas razonables para aliviar la carga administrativa y financiera del Estado.

43 Adoptada el 21 de noviembre de 1991. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

44 Adoptada el 12 de diciembre de 1993. Edición oficial en castellano.

45 Adoptada el 6 de mayo de 1996. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.



*Artículo 33.*

- 1) Los derechos establecidos en este capítulo pueden ser limitados por una ley de aplicación general, previendo que tal limitación,
  - A) Será permisible solamente en tanto sea
    - a) razonable; y
    - b) justificable en una sociedad abierta y democrática basada en la libertad y la igualdad; y
  - B) no negará el contenido esencial del derecho en cuestión.

Suecia. Ley sobre la Forma de Gobierno.<sup>46</sup>

*Artículo 30.* La Ley sobre la Forma de Gobierno, la Ley de Sucesión, la Ley de Libertad de Prensa y la Ley sobre la Libertad de Expresión, serán leyes fundamentales del Reino.

CAPÍTULO PRIMERO  
LIBERTADES Y DERECHOS  
FUNDAMENTALES

*Artículo 10.* En sus relaciones con la autoridad pública, se garantizará a todos los ciudadanos:

1. La libertad de expresión, es decir, de comunicar informaciones por la palabra, por la escritura o por la imagen o de cualquier otra manera y de expresar pensamientos, opiniones y sentimientos.

2. La libertad de información, es decir, de obtener y recibir información y por otra parte de informarse de los propósitos de otros.

En materia de libertad de prensa y la equivalente libertad de expresión en la radio, televisión y medios de comunicación semejantes, cine, video y otras grabaciones audiovisuales, se aplicarán las normas de la Ley de Libertad de Prensa y de la Ley de Libertad de Expresión.

La Ley de Libertad de Prensa contendrá normas sobre el derecho de acceso a los documentos públicos.

*Artículo 30.* Ningún dato sobre un ciudadano recogido en registros públicos podrá basarse sin su consentimiento, exclusivamente en sus opiniones políticas.

<sup>46</sup> Adoptada el 10. de enero de 1975. Suecia carece de un texto constitucional único; la Constitución de Suecia está dividida en diversos instrumentos normativos esenciales, uno de ellos es la Ley sobre la Forma de Gobierno, tomado de Gómer Orfanel, Germán, *op. cit.*

Se protegerá a los ciudadanos en la medida precisada por la ley contra cualquier lesión de su integridad personal resultante del almacenamiento de datos que les afecten, mediante tratamiento informático. Ley Fundamental de Libertad de Prensa.<sup>47</sup>

## CAPÍTULO SEGUNDO DEL CARÁCTER PÚBLICO DE LOS DOCUMENTOS OFICIALES

*Artículo 1o.* Para que se fomente el libre intercambio de opiniones y la ilustración del público, todo súbdito sueco tendrá libre acceso a los documentos oficiales.

*Artículo 2o.* El derecho al acceso a documentos oficiales está restringido sólo si la restricción es necesario teniendo en cuenta:

1. La seguridad del Reino o de sus relaciones con un estado extranjero o una organización internacional.
2. La política central financiera, política monetaria o política cambiaria extranjera del Reino.
3. La inspección, control u otras actividades de supervisión de la autoridad pública.
4. El interés de impedir o perseguir el crimen.
5. El interés económico público.
6. La protección de la integridad personal o de las circunstancias económicas de un individuo; o
7. La preservación de animales y especies de plantas.

Cualquier restricción del derecho de acceso a documentos oficiales será especificada escrupulosamente en las disposiciones de una ley especial, o, si se juzga más apropiado en un caso particular, en otra ley la cual haga referencia al caso especial. Con la autoridad de dicha disposición el gobierno puede, sin embargo, dictar regulaciones más detalladas sobre la aplicación de la disposición por orden estatutaria.

No obstante las disposiciones del párrafo dos de este artículo, el Parlamento o el gobierno pueden ser autorizados, por medio de una disposición que se refiera a ello, para autorizar, habiendo con-

<sup>47</sup> Otro de los ordenamientos fundamentales de Suecia es precisamente el relativo a la prensa, el cual data de 1812 y su antecesora se remonta al año de 1766, razón por la cual es el primer país del mundo dotado de semejante normatividad constitucional. El texto fue tomado de la traducción del original en sueco de Daranas Peláez, Mariano, *Las Constituciones europeas*, t. II; las reformas más recientes fueron tomadas de Álvarez Vélez, María Isabel y Fuencisla Alcón Yustas, María, *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 1996.

siderado las circunstancias, que un documento oficial en particular será hecho accesible.

*Artículo 3o.* El término *documento* incluye cualquier asunto, fotografía o grabación que pueda ser leída, escuchada o de cualquier otra manera comprendida sólo por medio de ayuda técnica. Un documento es oficial si está custodiado por una autoridad pública, y si puede ser juzgado en los términos de los artículos 6o. y 7o. como de haber sido acogido o redactado por una autoridad.

Una grabación de la naturaleza referida en el párrafo anterior será considerada de ser custodiada por una autoridad pública, si la grabación está disponible por la autoridad para la comunicación, usando ayudas técnicas que emplee la autoridad por sí misma, de tal manera que sea leída, escuchada o hecha comprensible de cualquier otra forma. La anterior disposición no se podrá, sin embargo, aplicar a una grabación que forme parte de una relación de personas, si por ley, o por orden estatutaria, o por una decisión especial tomada en virtud de la ley, la autoridad no tiene derecho para preparar dicha transcripción. El registro de personas será entendido como cualquier registro, lista u otra relación conteniendo información que concierne a un individuo y la cual puede referirse a dicho individuo.

*Artículo 4o.* Una carta u otra comunicación que esté dirigida en persona al titular de una oficina en una autoridad pública, será considerado como un documento oficial si se refiere a un caso o a otro asunto que caiga dentro del alcance de esa autoridad, y si no está destinada solamente al destinatario en su capacidad como incumbente a otro puesto.

*Artículo 5o.* Para los propósitos del presente capítulo, el Parlamento, la Asamblea Eclesiástica General de Suecia, y cualquier asamblea de gobierno local investidos con poderes para la toma de decisiones serán equivalentes a una autoridad pública.

*Artículo 6o.* Un documento será considerado como recibido por una autoridad pública cuando haya llegado a dicha autoridad o esté en manos de un funcionario eficiente. Las grabaciones según el párrafo uno del artículo 3o, serán consideradas y recibidas por la autoridad cuando estén disponibles para la autoridad de manera distinta a la iniciada en el párrafo dos del artículo 3o.

Entradas para competiciones, presentaciones y otros documentos que hayan sido anunciados deben ser entregados bajo sello y no serán consideradas por haber sido recibidas antes del tiempo citado para su apertura.

## ESTUDIO INTRODUCTORIO

IL

Las medidas tomadas solamente como parte de un proceso técnico o de un almacenaje técnico de un documento que una autoridad pública haya hecho disponible, no será interpretado para tener efecto ese documento que ha sido recibido por esa autoridad.

*Artículo 7o.* Un documento será considerado como redactado por una autoridad pública cuando haya sido enviado. Un documento que no haya sido enviado será considerado como redactado cuando el asunto o el caso al cual se refiere ha sido finalmente depositado por la autoridad o, si el documento no se refiere a un asunto o a un caso específicos, cuando haya sido finalmente comprobado y aprobado por la autoridad, o haya recibido de otra manera forma final. No obstante, las disposiciones del párrafo anterior, un documento de la naturaleza referida anteriormente será considerado de haber sido redactado:

1. En el caso de un diario, libro mayor o registro u otra lista como se guarda en bases continuas, cuando el documento ha sido completado y confeccionado por anotación o entrada.

2. En el caso del fallo de un tribunal u otra decisión que según las disposiciones relevantes debe ser redactado o enviado y grabaciones u otros documentos a que se refiera dicho fallo o decisión, cuando el fallo o decisión haya sido redactado o enviado; y

3. En el caso de grabaciones y memorandum comparable mantenidas por una autoridad pública, cuando el documento haya sido finalmente comprobado y aprobado por una autoridad o haya recibido de cualquier otra manera forma final, siempre que, sin embargo, no se aplicará esta disposición a las grabaciones mantenidas por los comités del Parlamento o por la Asamblea General de la Iglesia de Suecia, por los censores del Parlamento o por los censores de autoridades locales, por las comisiones del gobierno, o por autoridades locales en un asunto tratado por la autoridad solamente en orden a preparar el asunto para decisión.

*Artículo 8o.* Si cuerpo o agencia que forme parte de, o esté asociado con una autoridad pública y otro cuerpo similar para la administración pública ha entregado un documento a otro cuerpo o agencia dentro de la misma administración o ha preparado un documento con el propósito de entregarlo de esta forma, el documento no será considerado como recibido o redactado por ese cuerpo o agencia a menos que dichos cuerpos o agencias actúen como entidades independientes en relación una con la otra.

*Artículo 9o.* Tampoco un memorandum que haya sido preparado dentro de una corporación pública y que no haya sido enviado, será considerado como documento oficial dentro de esa corporación des-

pués del periodo en el que será considerado como redactado según el artículo 7o., a menos que haya sido aceptado para archivo y registro. Se entenderá por memorandum cualquier anotación o grabación redactada exclusivamente para la preparación o presentación oral de un caso o asunto, salvo si esto añade información objetiva al caso o asunto en cuestión.

Los perfiles o borradores de decisiones anteriores o comunicaciones oficiales de una autoridad pública y cualesquiera otros documentos similares que no hayan sido enviados no serán considerados documentos oficiales a menos que hayan sido aceptados para archivo y registro.

*Artículo 10.* Un documento que esté bajo custodia de una autoridad pública solamente con el propósito de elaboración técnica o almacenaje técnico en nombre de otro no será considerado como documento oficial en la custodia de esa autoridad.

*Artículo 11.* Los siguientes documentos no serán considerados como documentos oficiales:

1. Cartas, telegramas y otros documentos enviados o redactados por una autoridad pública solamente con el propósito de adelantar una comunicación.

2. Comunicados y otros documentos enviados o redactados por una autoridad pública solamente con el propósito de publicación en un periódico publicado bajo los auspicios de una autoridad.

3. Asunto impreso, grabación o fotografías y otros documentos que formen parte de una biblioteca o que hayan sido depositados en archivos públicos por un individuo solamente con el propósito de almacenaje y salvaguarda o con propósitos de investigación o estudio, y cartas privadas, publicaciones o grabaciones que hayan sido de otra manera entregadas a una autoridad pública solamente con los propósitos referidos anteriormente; y

4. Las grabaciones del contenido de documentos según el punto 3, si dichas grabaciones son custodiadas por una autoridad pública, donde el documento original no sería considerado como un documento oficial.

Las disposiciones del apartado tres del párrafo uno, sobre documentos que formen parte de una biblioteca no se aplican a grabaciones para procesos electrónicos en registros a los cuales una autoridad pública ha accedido según un acuerdo con otra autoridad pública.

*Artículo 12.* Cualquier documento oficial que pueda ser accesible al público será presentado inmediatamente, o lo más rápido posible, en el lugar donde esté guardado, y libre de cargo, a cualquier persona que de-

see tener acceso a él de tal forma que pueda ser leído, escuchado o comprendido de cualquier otra manera. Un documento puede ser también copiado, reproducido o usado para conversión a una transmisión sonora. Si un documento no puede ser hecho disponible sin la revelación de una parte de él como clasificada, el resto del documento será puesto a disposición del solicitante en la forma de un transcripción o copia.

Una autoridad pública no tiene la obligación de hacer un documento disponible en el lugar donde está guardado, si esto presenta seria dificultad. Tampoco hay ninguna obligación respecto a una grabación de la naturaleza a la referida en el párrafo uno del artículo 3o., si el solicitante puede permitirse el acceso a él, sin serio inconveniente, por una autoridad pública localizada en la vecindad.

*Artículo 13.* Cualquier persona que desee tener acceso a un documento oficial tendrá asimismo derecho a obtener, por un honorario fijo, una transcripción o copia del documento o de la parte de él que pueda ser hecha disponible. Una autoridad pública, sin embargo, no tendrá obligación de hacer disponible una grabación automática en otra forma que en una edición. Tampoco tendrá obligación de producir copias de mapas, dibujos, fotografías o cualquier grabación cubierta por el párrafo uno del artículo 3o., de otra forma que la que acaba de ser mencionada, si dicho procedimiento presentaría dificultad y el documento puede ser hecho disponible en el lugar donde está guardado.

Las peticiones para transcripciones o copias de documentos oficiales serán tratadas con prontitud.

*Artículo 14.* Una solicitud para el acceso a un documento oficial es hecha a la autoridad pública que custodia el documento.

La solicitud será examinada y aprobada con consentimiento de la anteriormente mencionada autoridad. Sin embargo, cuando razones especiales lo garanticen, puede ser establecido en una disposición de la naturaleza de las referidas en el párrafo dos del artículo 2o., que en aplicación de dicha disposición, el examen y la aprobación descansarán en otra autoridad. En el caso de un documento de relevancia para la seguridad del Reino puede ser prescrito también por orden estatutaria que sólo una autoridad particular tendrá derecho a examinar y aprobar cuestiones sobre el acceso al documento. En los casos referidos, la solicitud debe ser sometida de inmediato a la autoridad competente.

Ninguna autoridad pública puede preguntar la identidad de una persona con base en su solicitud para el acceso a un documento oficial, o preguntar con propósito de su solicitud, salvo si dicha investigación

es necesaria para permitir a la autoridad averiguar si hay algún obstáculo o no para impedir la liberación del documento.

*Artículo 15.* Si una autoridad pública distinta al Parlamento o al gobierno ha rechazado una solicitud para el acceso a un documento oficial o si dicho documento ha sido puesto a disposición con reservas restringiendo el derecho del solicitante para revelar su contenido o para hacer uso de él de otra manera, el solicitante puede apelar contra la decisión. Una apelación contra una decisión de un ministro es custodiada por el gobierno, y una apelación contra una decisión por otra autoridad es custodiada por un tribunal.

La ley referida en el artículo 2o., estipulará en detalle cómo una apelación contra una decisión de la naturaleza de la referida en el párrafo anterior será custodiada. Una apelación de esta naturaleza será siempre tratada con prontitud.

El derecho a custodiar apelaciones por agencias del Parlamento está gobernado por disposiciones oficiales.

*Artículo 16.* Una notificación restringiendo el derecho a hacer disponible un documento oficial puede ser hecha sólo en documentos para los cuales se aplican las disposiciones de la naturaleza de las referidas en el párrafo dos del artículo 2o. Dicha notificación debe indicar la disposición relevante.

*Artículo 17.* Será establecido en la ley que el gobierno, o la asamblea de gobierno local investida con poderes de toma de decisiones, tiene derecho a determinar que los documentos oficiales relativos a las actividades de la autoridad que son transferidos a un cuerpo privado, pueden ser consignados en un cuerpo para almacenaje, si ese cuerpo solicita los documentos para su trabajo, sin que los documentos dejen por ello de ser documentos oficiales. Con respecto a los documentos así transferidos, dicho cuerpo será equiparado a una autoridad pública en aplicación de los artículos 12-16.

Tailandia. Constitución.<sup>48</sup>

*Artículo 48 bis.* Toda persona tendrá el derecho de tener acceso a la información de las agencias del gobierno o empresas estatales para monitorear el cumplimiento de deberes de los servidores públicos del gobierno, en la medida en que ello afecte o pueda afectar su sustento, de acuerdo con la ley.

48 Adoptada el 9 de diciembre de 1991. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

### Turkmenistán. Constitución.<sup>49</sup>

*Artículo 26.* Los ciudadanos de Turkmenistán tendrán el derecho a la libertad de convicciones y a la libertad de expresión. Pueden obtener información que no esté relacionada con secretos de Estado, oficiales o comerciales.

### Uganda. Constitución.<sup>50</sup>

*Artículo 41.* 1) Cada ciudadano tiene el derecho de acceso a la información en poder del Estado o cualquiera de sus órganos o agencias, salvo cuando la difusión de esa información perjudique la seguridad o soberanía del Estado o interfiera con los derechos a la privacidad de cualesquiera otras personas.

2) El Parlamento elaborará leyes prescribiendo las clases de información referidas en la cláusula (1) de este artículo y el procedimiento para obtener acceso a dicha información.

### Uzbekistán. Constitución.<sup>51</sup>

*Artículo 30.* Todos los órganos estatales, asociaciones públicas y los servidores públicos de Uzbekistán deberán permitir a todo ciudadano el acceso a documentos, resoluciones y otros materiales en relación con sus derechos e intereses.

### Venezuela. Constitución.<sup>52</sup>

*Artículo 28.* Toda persona tiene derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas.

49 Adoptada el 18 de mayo de 1992. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

50 Adoptada el 27 de septiembre de 1995. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

51 Adoptada el 8 de diciembre de 1992. Traducido por el autor de la versión oficial en inglés.

52 Adoptada el 30 de diciembre de 1999.