

ESTUDIO SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO Y DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Dr. Sergio López Ayllón¹

I. Introducción

El 30 de abril de 2002 el Congreso Mexicano aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI)². La expedición de este instrumento significó un giro de ciento ochenta grados en el manejo de la información de los órganos del Estado mexicano. En efecto, en esta materia la formación y consolidación del aparato Estatal en México supuso dos reglas implícitas: por un lado, el manejo patrimonial de la información que implicó en muchos casos que los funcionarios se apropiaran de los archivos y documentos administrativos como si fueran parte de su patrimonio, y por otro el silencio o secreto administrativo³, que significa el manejo plenamente discrecional de la

¹ Profesor investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). El autor agradece la colaboración del Dr. Alejandro Posadas Urtusuástegui, director de la División de Estudios Jurídico del CIDE y del maestro Alfonso Oñate en la elaboración de este estudio.

² Publicada en el DOF el 11 de junio de 2002. Reformas publicadas en el DOF el 11 de mayo de 2004 y el 6 de junio de 2006.

³ Al respecto Fernández Ramos (1977, 21) ha escrito: “el secreto administrativo cumple con una clara función de separación de la Administración en relación con la sociedad...El dominio de la regla del secreto administrativo es tan consustancial al sistema que no pareció necesario imponerlo en una norma general: sencillamente se sustenta en la ausencia de una regla de comportamiento general y objetiva, así como en el impreciso deber estatutario de discreción de los empleados públicos. Ahora bien, la ausencia de una interdicción general a la Administración a comunicar a los ciudadanos los documentos que estén en su poder.....determina que más que de un principio general de secreto deba hablarse de una discrecionalidad amplísima para admitir o denegar –en cada caso- el acceso a la documentación administrativa. El resultado natural de esta discrecionalidad es, por un lado,

información y que ésta fuera negada sistemáticamente cuando un ciudadano solicitara acceso a ella.

La LAI introdujo el principio de publicidad de la información (documentos) en posesión de los órganos del Estado y estableció, entre otros mecanismos, el procedimiento de acceso a los documentos administrativos. La misma Ley precisó en los artículos 3-VI, 13, 14, 18 y 19 las hipótesis en las cuales un documento puede ser clasificado como reservado o confidencial (véase *infra* sección IV-A). Estas disposiciones legales son desarrolladas por las disposiciones aplicables del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante el Reglamento)⁴ y los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal⁵ (en adelante los Lineamientos de clasificación).

La aplicación e interpretación de la LAI suponen un desafío importante para todos los sujetos obligados por ella, pues implica modificar sustantivamente sus criterios y procedimientos de gestión documental. Esta cuestión no es banal, particularmente si se considera que en México carecemos de la infraestructura humana y técnica mínima en materia de archivos y gestión documental que comienza apenas a desarrollarse. Desde otro punto de vista, implica desarrollar los criterios y procedimientos específicos de clasificación de documentos, cuestión que era desconocida en la práctica administrativa mexicana.

el de una administración “pudorosa”, que aparece formalmente como celosa guardiana de las informaciones relativas a su organización y a su actividad....pero es también, al mismo tiempo y no en menor medida, una administración “confidente” para con los grupos con conexiones internas en el aparato administrativo”.

⁴ Publicado en el DOF el 11 de junio de 2003.

⁵ Publicados en el DOF el 18 de agosto de 2003.

Un aspecto que ha resultado particularmente complejo es la interpretación y aplicación de algunas de las disposiciones de la ley en materia de clasificación de información. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el órgano responsable de administrar y aplicar la ley al interior de la administración pública federal, ha debido enfrentar esta labor sin contar con precedentes que pudieran ayudarlo en su labor de interpretación, y éstos se han tenido que ir generando sobre la marcha, en un proceso de ensayo y error que ha implicado ir construyendo el sentido de las disposiciones de la ley a la luz de los casos concretos. Este es un ejercicio que obliga a una ponderación y reflexión permanente sobre los intereses jurídicamente tutelados por la LAI.

La fracción IV del artículo 14 de la LAI establece que se considerará como información reservada “los expedientes judiciales *o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio* en tanto no hayan causado estado” (énfasis añadido). La fracción V del mismo artículo establece que constituye también información reservada “los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva”. Por su parte, la fracción V del artículo 13 del mismo ordenamiento establece que podrá clasificarse como información reservada aquella que pueda causar un serio perjuicio a “las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado”.

El presente estudio tiene como propósito realizar un análisis jurídico detallado de estas disposiciones con objeto de aclarar su sentido alcance y relación, así como precisar cuáles son los valores jurídicamente tutelados por ellas, todo ello a la luz de la experiencia nacional e internacional, tanto administrativa como jurisdiccional. De manera más puntual el estudio responde a las siguientes preguntas:

- Qué es un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuáles son sus etapas y en qué momento puede considerarse que “causa estado”;
- Quiénes son las autoridades legitimadas para invocarlas;
- Cuál es el contenido específico de cada hipótesis normativa y como diferenciar una de otra;
- Cuándo procede la aplicación de una prueba de daño;
- Si es posible y, en su caso, cuándo resulta procedente elaborar versiones públicas de los expedientes respecto de los cuales se aplican estas causales; y
- Finalmente si resulta posible aplicar por analogía el Reglamento de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la publicidad de los expedientes judiciales.

Más allá de estas preguntas concretas, el estudio pretende aportar elementos para identificar con precisión la racionalidad y los bienes jurídicamente tutelados por cada una de las disposiciones analizadas, cómo se relacionan éstos con los objetivos de la LAI, como se encuentran relacionadas entre ellas y, finalmente, proporcionar una serie de recomendaciones que permitan identificar las alternativas para generar reglas que aporten certeza y seguridad a los procedimientos de clasificación de la información y que informen las decisiones del IFAI en la materia.

Como se documentará y detallará más adelante, el estudio concluye que no existe en México una definición legal, doctrinal o jurisprudencial aceptada de lo que constituye un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. Por ello, existen diversas alternativas de interpretación que, en su caso, deben estar sustentadas en los objetivos de la ley y la protección de los bienes jurídicamente tutelados por las diferentes disposiciones que establecen las hipótesis de clasificación. Adicionalmente se concluye que en esta materia la experiencia internacional no es directamente aplicable por la diferencia de las instituciones y prácticas identificadas, sin embargo sí

proporciona algunos principios que pueden orientar la interpretación de la LAI. Finalmente, se determina que el Reglamento de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la práctica de esta institución en la materia iluminan algunos aspectos relativos al contenido de los expedientes y las reglas de publicidad que pueden ser adaptadas a la práctica administrativa.

Para elaborar el estudio se desarrolla como punto de partida un análisis de derecho comparado respecto de dos de los países que tienen una mayor experiencia y desarrollo legislativo y jurisprudencial en materia de acceso a la información y que son los Estados Unidos y Canadá. Posteriormente se realiza una exploración detallada del derecho mexicano en materia de procedimiento administrativo. Esta sección busca en particular determinar qué es lo que constituye un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y cómo se diferencia de un procedimiento administrativo “ordinario”. En seguida se procede a analizar con detalle las diferentes hipótesis normativas contenidas en los artículos 14 fracciones IV y V y 13 fracción V de la LAI, teniendo en consideración la interpretación del IFAI en estas materias. Todo ello permite, en la última sección, concluir, proponer y ponderar las alternativas de solución.

II. La perspectiva comparada

En la presente sección se realiza un estudio comparado del tratamiento que otorga el derecho de los Estados Unidos y de Canadá a la publicidad de los procesos judiciales y los procedimientos administrativos en forma de juicio. Respecto de este último punto es importante señalar de entrada ni en el derecho general, ni en el derecho de acceso a la información de esos países existe una categoría reconocida de “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”. Para propósito del análisis hemos identificado y analizado aquellos procedimientos que son conducidos por una autoridad

administrativa, que involucran la determinación de derechos y obligaciones de particulares, en forma judicial, o como se le denota en el vocabulario del derecho anglosajón, como procedimiento “quasi-judicial”.

Iniciaremos el estudio con una revisión del caso de los Estados Unidos, para posteriormente abordar la cuestión desde la perspectiva canadiense. En ambos casos analizaremos en primer término el tratamiento de publicidad de los juicios. Esto debido a que, siguiendo la lógica de las disposiciones del artículo 14 de la LAI, se reserva en la misma fracción los *expedientes* judiciales y de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio. Ambos se protegen en tanto no hayan causado estado. En el caso de los procedimientos judiciales, el artículo 8, de la Ley, establece que el Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria.

Es claro así que nuestra legislación protege en particular el *expediente*,⁶ sea en su vertiente judicial, o en procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, mientras éstos se encuentren en trámite. Es importante destacar este aspecto pues el derecho estadounidense y el canadiense no presentan un tratamiento distintivo del expediente. Esto es así porque en esos sistemas jurídicos el *expediente* no es en sí mismo un elemento distintivo del juicio. En general éste es únicamente una transcripción del juicio, constituye simplemente su expresión. En esos países la audiencia es el núcleo central del juicio y ésta es de carácter eminentemente pública. En el sistema jurídico mexicano el expediente es central en los juicios y procedimientos administrativos pues estos tienen un rasgo fundamentalmente escrito. De hecho lo que se desarrolla en audiencia debe quedar reflejado en el

⁶ Los Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (DOF 20 de febrero de 2004) definen un expediente como “la unidad documental constituida por uno o varios documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite de una dependencia o entidad”

expediente, el cual es la base para la toma de decisiones de carácter judicial y administrativo.

Otra diferencia fundamental es que, en la práctica, los procesos judiciales y administrativos seguidos en forma de juicio en México se mantienen en principio protegidos de la publicidad, mientras que los procesos judiciales y administrativos en los Estados Unidos y Canadá son públicos, salvo que se les aplique alguna excepción establecida por la jurisprudencia o las leyes respectivas de acceso a la información. Es cierto, por otro lado, que en el caso de los procedimientos penales, la Constitución mexicana establece el derecho fundamental a gozar de un juicio público. Sin embargo esta disposición, inspirada en su similar de la Constitución estadounidense y también establecida en la Constitución canadiense, tienen un efecto y alcance distinto en nuestro sistema jurídico.

Entre otras razones, estas diferencias son importantes para entender por qué las leyes de acceso a la información de Estados Unidos y Canadá carecen de disposiciones que regulen el acceso a los documentos en torno a los procesos judiciales, cuestión que si se encuentra regulada en el caso de la LAI. En efecto, tanto en Estados Unidos como en Canadá prevalece el principio de publicidad de los juicios, que se desprende de las disposiciones constitucionales y que es regulado en su extensión y alcance por la jurisprudencia de sus tribunales. El acceso a los expedientes es un tema que se define por criterios de practicidad y eficiencia y que, aunque varía de jurisdicción en jurisdicción, generalmente se hacen disponibles al término de la audiencia y en algunos casos aún durante la audiencia misma.

Por las razones que hemos anotado, la aproximación al problema de la publicidad del expediente es distinta en Estados Unidos y Canadá respecto del caso mexicano. No obstante, el análisis comparado es de provecho en tanto permite explicitar los criterios que se han utilizado para establecer o

interpretar las excepciones a la publicidad en los procedimientos judiciales y administrativos. En particular son útiles desde el punto de vista comparado los valores invocados para regular la publicidad de juicios e introducir ciertas excepciones a la publicidad en procedimientos administrativos específicos.

El estudio muestra que las restricciones a la publicidad plena de los procedimientos judiciales se justifica en el mismo valor que busca garantizar: el derecho a gozar de un juicio ante un tribunal imparcial. En cuanto a los procedimientos administrativos, a través de excepciones expresas, los sistemas estadounidense y canadiense buscan proteger el daño a tercero y a las partes por la revelación de “información propietaria”⁷, así como la capacidad de las autoridades de allegarse y recibir información más rica y útil para la toma de decisiones.

A. Estados Unidos

Revisaremos en primer término los procesos judiciales, para analizar después los administrativos.

1. Procesos Judiciales

En los Estados Unidos el principio de publicidad de los juicios tiene carácter constitucional. La Sexta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos establece que, en materia penal, el acusado tiene derecho a un “juicio público”: Junto con la Enmienda Primera de la Constitución, este principio se entiende extensivo al derecho a la publicidad de los juicios en general. Desde el diseño constitucional, este principio se concibe como una protección esencial y un mecanismo de control contra la posible parcialidad, arbitrariedad y tiranía del poder judicial (Alschuler 1987).

⁷ Este concepto no tiene un equivalente preciso en derecho mexicano, su traducción más aproximada puede ser “información exclusiva” y comprendería los derechos de propiedad intelectual y la información propiedad de la empresa relativa a sus decisiones de negocios cuya divulgación puede comprometer su posición competitiva.

La Suprema Corte de los Estados Unidos ha emitido una serie de decisiones relativamente recientes en las cuales el principio de publicidad de los juicios ha entrado en tensión con el principio de imparcialidad de los tribunales que el primero busca proteger. Así, la Suprema Corte de ese país ha tenido que evaluar de qué manera la extensión y forma de la publicidad de los juicios podría afectar o tener un efecto negativo sobre la imparcialidad de los mismos juicios. Por ejemplo, en dos decisiones importantes en los años sesentas (los casos *Irvin v. Dowd*, 1961; y *Sheppard v. Maxwell*, 1966), la Suprema Corte revocó dos sentencias penales condenatorias debido a que la publicidad en los juicios había sido perjudicial a la imparcialidad de la decisión. Esto debido a que ciertas pruebas que no habían sido admitidas técnicamente durante el juicio se filtraron y tuvieron un papel relevante a través de la extensa cobertura hecha por los medios de comunicación.

Como resultado de estas decisiones, algunos tribunales penales tomaron medidas tendientes a limitar el acceso de la prensa o inclusive a no permitir el acceso público a juicios en los que existía un “claro e inminente peligro” de que se produjera una afectación al acusado. En 1976, la Suprema Corte abordó nuevamente este asunto y estableció que los tribunales debían tomar medidas menos radicales para balancear, por un lado, el acceso público a los juicios, y por el otro, la necesidad de asegurar la imparcialidad de los mismos (*Nebraska Press Association v. Stuart*, 1976). A raíz de esta decisión y algunas consecuentes, los tribunales han tomado medidas menos restrictivas al acceso público a los juicios.

Por ejemplo, entre las medidas que se toman hoy en día, se encuentra la práctica de cuestionar a los potenciales miembros del jurado sobre el efecto que ha tenido la publicidad del caso en el que podrían desempeñarse como jurados. En algunas jurisdicciones existe así la posibilidad de descalificar a potenciales jurados que pudieran estar influenciados por la cobertura mediática de un juicio en el que participarán. Otra medida es la práctica de

ordenar el “secuestro” de los jurados durante el tiempo de duración del juicio. Esto con el fin de que no estén sujetos a la influencia de la cobertura del caso por los medios de comunicación.

El criterio para tachar o descalificar a un jurado potencial no es que tenga conocimiento del asunto, sino que haya desarrollado una opinión tan determinada del asunto, que no se encuentre en posibilidad de juzgar imparcialmente la posible culpabilidad de un acusado. En casos extremos se puede inclusive determinar el cambio de tribunal o venia para minimizar el efecto publicitario de un caso en una comunidad determinada entre la cual se integraría el jurado. Uno de los casos más conocidos al respecto es el de la golpiza por policías de Los Angeles a Rodney King (Powell v. Superior Court, 1991).

El énfasis del balance es muy propio del sistema de jurados, en el que los pares ciudadanos y no especialistas en derecho determinan los hechos en un juicio penal o civil. Este balance no tiene implicaciones en relación con el juez, quien independientemente de la publicidad del asunto, es un profesional del derecho y se presume que su imparcialidad no es susceptible de ser influenciada por los medios. El juez tiene amplias facultades para determinar la forma de la publicidad de un juicio, las maneras para evitar la influencia perjudicial de la publicidad y el cambio de venia en su caso. La Suprema Corte ha resuelto, por ejemplo, la revocación de condenas por la negativa a otorgar un cambio de venia, pero recientemente ha limitado ese tipo de decisiones cuando el juez toma precauciones para minimizar o limitar la influencia perjudicial de la publicidad.

Es importante destacar que ha quedado claro que la interpretación de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos prohíbe que los juicios no sean abiertos al público y a los medios. Sin embargo, los jueces pueden controlar y restringir la entrada a los mismos con el propósito de

llevar a cabo un juicio ordenado (véase *Richmond Newspaper Inc. v. Virginia*, 1980). La presencia de cámaras de televisión es, por ejemplo, una cuestión que se ha debatido. Tradicionalmente, los jueces no permitían la transmisión por televisión de los juicios. Sin embargo, en 1981, la Suprema Corte de los Estados Unidos confirmó la política del Estado de Florida de permitir la transmisión televisada de los juicios, siempre y cuando los jueces utilicen otros medios para asegurar la imparcialidad del jurado.

La publicidad de los juicios en los Estados Unidos es de larga tradición y está firmemente fundada en la Constitución de ese país. La publicidad está en cierta forma relacionada con la preeminente oralidad del sistema jurídico estadounidense. Es durante la audiencia pública, y en ningún otro momento, en el que se presenta la evidencia con la que se va a juzgar a una persona o decidir un conflicto. Al respecto también es añeja la tradición de transcribir las audiencias, en particular desde la invención de la máquina estenográfica en el siglo antepasado. Hoy en día los tribunales estadounidenses en su gran mayoría utilizan medios electrónicos para la grabación y transcripción de las audiencias. Estas transcripciones son de acceso público poco tiempo después de la audiencia y en su caso, los abogados pueden solicitar las transcripciones de ellas para estudiarlas día a día durante la misma.

En materia civil la transcripción de la audiencia, así como los escritos presentados por las partes constituyen el expediente del caso. El expediente es relevante toda vez que es la base para el procedimiento de apelación, el cual tiene como objetivo revisar que no haya existido error perjudicial para el apelante durante primera instancia. En la mayoría de los casos durante la apelación también se produce una audiencia en la que los abogados presentan sus argumentos legales, a no ser que constituyan casos muy sencillos. A diferencia de la primera instancia, durante esta audiencia ya no se presentan pruebas pues ellas ya se encuentran en el expediente y la sentencia de primera instancia.

Así, el principio que rige los procedimientos judiciales en los Estados Unidos es el de la publicidad, el cual sólo admite ciertas limitaciones y formas determinadas para proteger el principio de imparcialidad de los jurados.

Es importante destacar que en materia penal federal, en casos de delitos graves, la acusación formal debe presentarse ante un gran jurado (*grand jury*). Este se compone generalmente de dieciséis ciudadanos y conduce una audiencia que no es de carácter pública. De hecho, únicamente el fiscal, y no el acusado, está presente ante el gran jurado, quien determina si existe causa probable para iniciar un juicio penal. Para proteger y adecuar el secreto relacionada con el procedimiento ante el gran jurado, las reglas federales del procedimiento penal en sus disposiciones respectivas expresamente señalan la restricción de publicidad y por lo tanto constituye una excepción al principio de publicidad que está previsto en la excepción tercera de la *Freedom of Information Act* (FOIA).

Así, la regla 6(e)(2) de las *Federal Rules of Criminal Procedure* establece la prohibición para que jurados, reporteros de la corte, los fiscales y abogados del gobierno revelen cuestiones que ocurran ante el gran jurado y la regla 6(e)(6) del mismo ordenamiento establece que el expediente, órdenes y resoluciones judiciales relacionadas con un asunto ante gran jurado deberán mantenerse bajo sello y exentas de revelación pública el tiempo necesario para evitar una revelación no autorizada de un asunto que se ventila ante gran jurado. Una vez que se determina que existe causa probable y el fiscal presenta los cargos e inicia el proceso penal, el juicio será de carácter público (Stunts 1997).

La restricción a la publicidad en el procedimiento del gran jurado sería una especie de equivalente a la restricción de publicidad que opera en la averiguación previa en el proceso penal mexicano. Si bien las

consideraciones de política de restricción de información no son expresas en el caso del procedimiento estadounidense, toda vez que la excepción prevista en la FOI es general para todas aquellas leyes en las que el Congreso determine expresamente una restricción, se justifican con base en consideraciones de estrategia procesal y presunción de inocencia. En efecto, las investigaciones que se llevan ante un gran jurado generalmente involucran delitos complejos y de cuello blanco. Las pruebas generalmente son complejas y no existen razones para hacerla pública hasta que no medie una determinación de causa probable. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en la averiguación penal mexicana en donde las actuaciones del ministerio público gozan de presunción de fe pública, las actuaciones ante el gran jurado no tiene repercusión legal alguna en el proceso penal. Así, el balance es que se preserva la confidencialidad en caso de que el gran jurado determine que no existe causa probable, pero si éste determina lo contrario, el proceso inicia sin perjuicio de la determinación del gran jurado de la existencia de causa probable.

2. Procedimientos administrativos en forma de juicio

La legislación en materia de acceso a la información pública de los Estados Unidos (*Freedom of Information Act*, en adelante, *FOIA*) no contempla una excepción particular para procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio. Sin embargo, se puede hacer un análisis de aquellos procedimientos en los que se establece expresamente en ley una excepción al principio de publicidad, conforme a la tercera excepción de la FOIA. Esta excepción prevé que el Congreso podrá establecer expresamente en una ley una prohibición al acceso a la información conforme la FOIA. Generalmente el Congreso de los Estados Unidos ha establecido en diversas leyes específicas una excepción para proteger la información que es recabada por las agencias gubernamentales en el ejercicio de sus atribuciones. Ello tiene el

propósito de salvaguardar la capacidad de las autoridades de allegarse elementos para su toma de decisiones o la aplicación de las leyes.

Los tribunales estadounidenses han establecido criterios para determinar a qué leyes les resulta aplicable la tercera excepción de la FOIA. El criterio principal es que el texto mismo de la legislación debe contener la prohibición de acceso y no es suficiente que la historia legislativa o la interpretación de la dependencia administrativa así lo declare.

Entre aquellas leyes que califican dentro de la tercera excepción de la FOIA y que a su vez contienen un procedimiento que pudieran asemejarse a uno seguido en forma de juicio se encuentran, por ejemplo, la legislación del proceso de competencia en materia civil (*Antitrust Civil Process Act*) y la sección 777 de la ley arancelaria (*Tariff Act 183*) en materia de dumping y subsidios. En estas dos legislaciones el interés jurídicamente tutelado es preservar la capacidad de autoridades administrativas de allegarse la información necesaria para la toma de decisiones. La información que se protege es aquella proveniente de terceros particulares y que se trata como “información propietaria” (véase *supra*). Así por ejemplo, en el caso *Mudge Rose Guthrie Alexander & Ferdon* (1988) la Corte de Circuito de D.C. confirmó la clasificación de la sección 777 de la ley arancelaria como reservada bajo la sección B de la excepción tercera de la FOIA.

Es pertinente precisar que aunque que la excepción tercera de la FOIA faculta al Congreso a determinar el no acceso a la información en leyes particulares, la Corte de Apelaciones realiza una revisión de la calificación de estas leyes con criterios restrictivos. En el caso de la ley arancelaria, la Corte determinó que calificaba como una ley exceptuada bajo la FOIA por tres razones principales: a) por el alcance limitado de las disposiciones de la ley – se refiere a materiales entregados a la *International Trade Commission* a solicitud de ésta; b) al papel exclusivo de la *International Trade Commission*

al administrar esas disposiciones, y; c) fundamentalmente a que la no publicidad de la información era necesaria para que la agencia se allegara de información en su labor de investigación y administración para solucionar irregularidades de comercio y que *el no proteger información propietaria podría coartar esta facultad de investigación y administración*.

En esta decisión, la Corte confirmó que la información protegida es aquella calificada por quien la provee como información propietaria, lo cual fue materia del litigio toda vez que los apelantes argumentaron que dejar la designación de información propietaria en manos del proveedor de información presentaba el riesgo de que se reservara innecesariamente información que pudiera ser pública. La sección 777 de la ley arancelaria establece que la *International Trade Commission* podrá revelar “cualquier información propietaria” si lo hace en forma que no se puedan identificar operaciones de una persona o empresa en lo particular. La Corte determinó que esta redacción de la ley y la facultad discrecional constituían una construcción adecuada para calificar como una legislación consistente con la excepción tercera de la FOIA (Duke Law Journal 1989, 716-719).

Otras excepciones en las cuales es aplicable la excepción tercera de la FOIA y que puede equipararse a procedimientos seguidos en forma de juicio son la que se refiere al Título VII del *Civil Rights Act* de 1964 y las disposiciones en materia de investigación sobre prácticas monopólicas bajo la *Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement Amendments to the Clayton Antitrust Act* y la *Antitrust Civil Process Act*. En la primera de estas leyes, el procedimiento se lleva ante una Comisión, quien está obligada a no revelar información de los asuntos que se tramitan ante la misma. En cuanto a la legislación sobre competencia, la *Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement Amendments to the Clayton Antitrust Act* reserva de publicidad las notificaciones previas de fusiones presentadas ante el Departamento de Justicia o la Comisión Federal de Comercio. En ese caso resulta claro que las notificaciones presentadas

para la evaluación de estas dependencias a la luz de las disposiciones antimonopólicas involucran decisiones comerciales que, de revelarse, podrían causar perjuicio a las empresas que pretenden una fusión, con anterioridad a que se determine la procedencia legal de la fusión. Por su parte, la *Antitrust Civil Process Act* exceptúa del alcance de la FOIA las transcripciones de los testimonios tomados durante las investigaciones que se realizan bajo esa ley.

B. Canadá

Del mismo modo que en el caso de los Estado Unidos, revisaremos primero los procesos judiciales, para estudiar después los procedimientos administrativos.

1. Procesos judiciales

En Canadá los procesos judiciales gozan en principio de publicidad plena por mandato constitucional. El artículo 11 de la Constitución canadiense establece que toda persona acusada de un delito tiene el derecho a “que se le presuma inocente hasta que no se demuestre su culpabilidad, bajo el derecho, ante tribunal independiente e imparcial, mediante un juicio justo y de carácter público.”

En forma similar al caso de los Estados Unidos, el principio de publicidad de los juicios se interpreta en forma correlacionada con el principio constitucional de libertad de expresión y de prensa establecido en el artículo 2 de la Carta de Derechos y Libertades canadiense. En circunstancias ordinarias estos dos principios buscan garantizar la independencia e imparcialidad de los tribunales. Sin embargo, la jurisprudencia canadiense también reconoce que en ocasiones estos dos principios pueden encontrarse en conflicto y que la publicidad puede llegar a ser perjudicial de la independencia e imparcialidad de los jurados. En ese caso los tribunales deben evaluar los dos valores en juego, a saber, la libertad de prensa por un

lado, y la independencia e imparcialidad del jurado por el otro. Esto lo hacen siguiendo el criterio general establecido en el caso Dickson in R. v.Oakes (1986) en el que se señaló que

“Para establecer que un límite es razonable y susceptible de justificación en una sociedad libre y democrática dos criterios centrales deben ser satisfechos. Primero, el objetivo, a través del cual las medidas causales del límite a la Carta de derechos y libertades, deben ser de importancia suficiente para exigir sobrepasar un derecho o libertad constitucionalmente protegida. Segundo, una vez que se reconoce ese objetivo significativo, la parte que invoca la sección 1 (que establece la posibilidad de limitar derechos y libertades) debe demostrar que los medios escogidos son razonables y plenamente justificados.

La Corte explica que si bien la prueba de proporcionalidad variará según las circunstancias, cada caso deberá balancear los intereses de la sociedad y los intereses individuales y de grupo en juego. Esta prueba de proporcionalidad consta así de tres elementos. Primero, las medidas adoptadas deben estar cuidadosamente diseñadas para lograr el objetivo en cuestión. No deben ser arbitrarias, injustas o basadas en consideraciones irracionales. Deben en suma estar racionalmente relacionadas con los objetivos. Segundo, los medios, aún cuando cumplan con este supuesto, deben afectar lo menos posible los derechos y libertades en cuestión. Tercero, debe existir una proporcionalidad entre los efectos de las medidas que limitan los derechos y libertades y los objetivos que han sido identificados como de importancia suficiente.

En materia de restricción de la publicidad de los juicios, la limitación a la libertad de prensa se da generalmente cuando quien solicita la restricción lo hace basado en el derecho a gozar de un juicio imparcial e independiente. Estos dos derechos constitucionales son los que se ponen en juego y las limitaciones a la libertad de prensa deben estar racionalmente relacionadas al objetivo de garantizar la independencia e imparcialidad de un jurado. Por

ejemplo en el caso de juicios sucesivos y concatenados en donde el testimonio de ciertos testigos, de ser publicitados, pudiera afectar la deliberación imparcial e independiente del jurado conforme a las pruebas que se presente en el juicio consecutivo, los tribunales canadienses han aceptado la limitación a la publicidad de los testimonios para evitar el perjuicio a la imparcialidad.

Por el contrario, en un caso en el que el acusado intentó restringir la publicidad en un juicio relacionado por la posibilidad de que su apelación resultara en un nuevo juicio, el tribunal determinó que el hecho de que fuera incierto el resultado esperado por el apelante, constituía un elemento que no satisfacía la relación racional y proporcional entre la restricción y el objetivo buscado. Adicionalmente, en ese caso el apelante había tenido ya su oportunidad en juicio y no existían dudas sobre el hecho de que en el mismo se le había garantizado su derecho a juicio imparcial e independiente (R. v. Muise 1993).

2. Procedimientos administrativos en forma de juicio

La Ley de Acceso a la Información de Canadá (*Access to Information Act*) establece diversas excepciones al acceso y publicidad de información, sin embargo en ninguna de ellas se prevé de manera expresa una figura equiparable a un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. No obstante, exploraremos tres tipos de excepciones cuyo contenido sustantivo pudiera relacionarse con este tipo de procedimientos, en concreto a) la reserva en caso de investigaciones; b) la reserva en casos del proceso deliberativo gubernamental, y c) las reservas especificadas en legislación. Como se verá, en ningún caso estas excepciones son equiparables a las contenidas en la fracción IV del artículo 14 de la LAI.

La sección 16 de la ley de acceso canadiense contiene la excepción en materia de investigaciones y procuración de justicia. Esta excepción es de

carácter discrecional y faculta al encargado de una institución gubernamental a negar la revelación de cualquier expediente que contenga⁸:

- Información obtenida o preparada en el curso de una investigación legal, por cualquier institución gubernamental, especificada como una dependencia investigadora en el reglamento de la ley;
- La detección, prevención o supresión de un delito;
- La ejecución de una ley de Canadá o de sus provincias;
- Actividades sospechosas que constituyan amenazas a la seguridad de Canadá, si el archivo se preparó menos de veinte años anteriores a su solicitud;
- Información relacionada con técnicas o planes de investigación;
- Información cuya revelación pueda ser perjudicial para la ejecución de leyes de Canadá o sus provincias, incluso, pero no restrictivamente, aquella:
 - Relacionada a la existencia o naturaleza de una investigación particular;
 - Que pueda revelar la identidad de una fuente de información confidencial;
 - Recabada o preparada en el curso de una investigación;

⁸ Otras excepciones dentro de este rubro general se refieren a información que comprometa la seguridad, incluso métodos y técnicas contra el crimen, relacionada con armas, o sobre la vulnerabilidad de edificios, sistemas informáticos y de comunicaciones, entre otros. También existe la facultad de negar información obtenida por la Policía Montada de Canadá en particular cuando las provincias así se lo han solicitado.

- Información cuya revelación pueda ser perjudicial para la seguridad de instituciones penitenciarias.

La ley define investigación como aquella que pertenece a la administración de una ley del parlamento, está autorizada conforme a dicha ley y corresponde a un tipo de investigación especificada en el reglamento de la ley. Dentro de las dependencias investigadoras y tipos de investigación especificadas por el Reglamento y que no constituyen propiamente procuración de justicia, se encuentran:

- Las que conduce el Director de Investigación del Departamento de Consumo y Asuntos Corporativos;
- Las que conduce la División de Inteligencia del Departamento de Ingresos Nacionales;
- Las investigaciones por una junta de determinación de hechos o un comité establecida por el Departamento de Transporte para investigar problemas en el sistema de control de tráfico aéreo o cuestiones relacionadas con la seguridad del transporte aéreo;

En todos estos casos lo que se busca proteger principalmente es información que pueda poner en riesgo la seguridad pública, así como la capacidad de recolección de información por las dependencias investigadores que suelen utilizar una diversidad de fuentes de información, entre otras, de carácter confidencial, a través de informantes, o información que de revelarse podría poner en riesgo la seguridad pública o nacional. Por lo tanto en ninguno de los casos, aún cuando la investigación se realice por autoridades administrativas o sea de carácter administrativo, la racionalidad descansa en el carácter equiparable a un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.

La excepción de la sección 21 de la ley de acceso canadiense contempla la facultad discrecional del funcionario de una institución gubernamental de no revelar un expediente que contenga asesoría o recomendaciones preparadas por una institución gubernamental o ministro de la Corona, que refleje consultas y deliberaciones por parte de funcionarios gubernamentales, un ministro de la Corona o su personal, posiciones o planes para una futura o pasada negociación por parte del Gobierno de Canadá, o planes relacionados con el manejo de personal o la administración de instituciones gubernamentales que no han sido ejecutados. Esta es una de las disposiciones de la ley de acceso canadiense que mayor controversia ha generado y si bien la ley no lo contempla expresamente, el gobierno ha optado por aplicar una prueba de daño para evaluar la revelación de información bajo esta excepción. Algunas de estas deliberaciones podrían aplicar a procedimientos administrativos. Sin embargo, el numeral 2 de esta sección expresamente indica que la facultad de no revelar este tipo de información no aplica en relación con expedientes que contengan información que explique o contenga una declaración de razones por las cuales se tomó una decisión con base en una facultad discrecional o *en función de adjudicación que afecte los derechos de una persona*. Por esta razón se contempla así que en materia de un procedimiento administrativo que podría equipararse a juicio en el sentido que realiza una adjudicación con afectación a los derechos de una persona, no aplica la reserva de información que contenga reportes preparados para justificar la resolución.

Otra de las excepciones en la que podría caber procedimientos seguidos en forma de juicio es la excepción 24 llamada estatutaria o legal. Al igual que en el caso de la ley estadounidense, la ley canadiense de acceso a la información contempla una excepción que aplica a aquella información reservada por disposición expresa de alguna de las leyes que se contienen en el Listado 2 anexo a la Ley. Esta excepción, a diferencia de las anteriores, no

es de carácter discrecional. En este caso los funcionarios deben rehusar el acceso a la información.

El Listado 2 anexo a la Ley contempla, entre otras, las siguientes disposiciones

- Secciones 45 y 49 de la *Canadian International Trade Tribunal Act*
- Subsecciones 29(1), 29.1(5) y 29.2(5) de la *Competition Act*

El Tribunal de Comercio Internacional canadiense es una autoridad administrativa con funciones quasi-judiciales en materia de prácticas desleales de comercio exterior. Bajo su Ley, el Tribunal deberá reservar toda información que una parte le proporcione como confidencial. A esta información únicamente podrá tener acceso los abogados de las partes en el procedimiento y expertos de las partes o expertos designados por el Tribunal. El propósito de la disposición es proteger la información propietaria en relación con la posición comercial o de negocios, en relación con competidores o partes relacionadas dentro y fuera del procedimiento. La Ley establece la posibilidad de sancionar el uso indebido que puedan darle a la información los abogados o expertos. También protege contra el uso que pueda darle un funcionario del gobierno dentro de la administración.

El Comisionado de Competencia de Canadá es también una autoridad administrativa encargado de la aplicación y administración de la ley de competencia. De conformidad con las disposiciones de la ley, cualquier funcionario que aplique la ley deberá negar el acceso a la información relacionada con la identidad de las personas de las cuales se obtuvo información bajo la ley, cualquier información obtenida bajo las secciones 11, 15, 16 o 114 de la ley, notificaciones o información proporcionada sobre una transacción particular bajo la sección 114, información obtenida de una persona que solicita un certificado bajo la sección 102 y cualquier

información entregada voluntariamente conforme a la ley. La sección 11 se refiere a los testimonios que se puedan recabar de un tercero o de una filial de la empresa parte del procedimiento, en una investigación en materia de competencia. Las secciones 15 y 16 se refieren a las facultades de un juez para autorizar al Comisionado o a persona actuando bajo éste a realizar cateos de instalaciones en las que se pueda encontrar información para una investigación de competencia, incluido la revisión de sistemas informáticos y su copia o reproducción. La sección 114 se refiere a las obligaciones de notificación en caso de transacciones entre dos empresas en las que una de ellas adquirirá acciones en la otra. La restricción a la publicidad de información no aplica a la información que ha sido hecha pública o a aquella que su comunicación hubiera sido autorizada por la persona que provee la información.

Es claro que el objetivo de estas disposiciones es proteger tanto la información comercial de una persona o empresa, como la capacidad de la autoridad de allegarse información. Al igual que las disposiciones de la ley estadounidense, la restricción está establecida en la ley y no tiene carácter discrecional.

Los últimos ejemplos son relativamente equiparables a los procedimientos administrativos en forma de juicio. En ellos la racionalidad de la protección se encuentra más que en el procedimiento mismo, en el tipo de información que recaba la autoridad (propietaria, comercial, secreto industrial) y en la protección a la capacidad de la autoridad de allegarse información de terceros y de las mismas partes del procedimiento, así como de información proporcionada voluntariamente.

Por último, otra excepción que podría relacionarse con procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en el caso de la ley canadiense es la que se refiere al privilegio de confidencialidad entre un abogado y su

cliente. Esta es un principio fuertemente arraigado en el derecho anglosajón y se contempla expresamente en la legislación canadiense de acceso a la información. Conforme a ella los funcionarios gubernamentales podrán negar el acceso a cualquier información protegida bajo la confidencialidad de la relación cliente-abogado. Esta facultad es discrecional toda vez que quien ha recibido la asesoría de un abogado puede decidir otorgar el acceso a la información.

C. Conclusiones preliminares

De todo lo expuesto en los párrafos anteriores podemos extraer algunas conclusiones preliminares que iluminen el problema de la reserva de los expedientes en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en México.

El principio central que rige los procedimientos judiciales tanto en los Estados Unidos como en Canadá es el de publicidad. Este principio se encuentra establecido a nivel constitucional y ha sido interpretado como un derecho fundamental de los ciudadanos, tanto como sujetos del juicio, como del derecho a ser informados a través de los medios de comunicación, y constituye una protección contra la posible arbitrariedad e imparcialidad de los tribunales.

Este principio se entiende relacionado principalmente con la audiencia, eje rector del procedimiento judicial anglosajón, dentro del cual el expediente judicial no es más que una expresión o apoyo para la misma.

Las restricciones que se han establecido al principio de publicidad de los juicios se han desarrollado a través de interpretaciones constitucionales por los mismos tribunales. Estas restricciones buscan balancear diversos valores protegidos constitucionalmente. Así, las restricciones se justifican sólo cuando el derecho a un juicio público y la libertad de expresión generan en

un caso específico tensión entre la publicidad como medio de protección contra la posible imparcialidad y arbitrariedad de los tribunales y la publicidad como medio de posible afectación al juicio imparcial del jurado. Las restricciones se justifican por la influencia que la publicidad negativa puede causar en la determinación anticipada por un jurado del caso en concreto o la introducción de evidencia no admisible en juicio a través de la cobertura mediática del mismo.

En el derecho estadounidense la transcripción del expediente, siempre en forma *verbatim* de la audiencia, o los escritos iniciales en procedimiento civil, tienen la función de conservar la historia procesal para el momento de la apelación o para ayudar a los litigantes en la preparación de la audiencia, pero no constituye en sí mismo el eje central del procedimiento.

En materia de procedimiento administrativo en ninguno de los dos países existe una excepción equiparable a aquella contenida en la ley mexicana como “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”. Del análisis que se realizó de las excepciones aplicables, especialmente aquellas excepciones que permiten las leyes estadounidense y canadiense para disposiciones de restricción de publicidad expresas adoptadas por el Congreso y Parlamento, se desprende que en el caso de procedimientos que pueden equipararse a un juicio o procedimientos quasi-judiciales, los valores protegidos fundamentalmente son el de información propietaria y la capacidad de las dependencias administrativas de recibir y recabar información útil para la toma de decisiones.

En el caso de información propietaria, especialmente en los Estados Unidos, se protege información que pueda, de ser divulgada, causar perjuicio a la posición o decisiones económicas y comerciales de un particular o empresa, en transacciones o procesos privados que son regulados. Esta información incluiría el secreto industrial, pero podría abarcar otra información como el

análisis para la adquisición de acciones, subsidiarias o partes de otra empresa. Esta restricción es evidente, por ejemplo, en materia de regulación de la competencia y en el caso de prácticas desleales de comercio internacional.

También las legislaciones estadounidense y canadiense protegen mediante excepciones expresas la capacidad de una autoridad administrativa regulatoria de recibir y recabar información. Es decir, se considera que para el buen desempeño de la función administrativa de regulación, el no proteger la información recibida por una autoridad inhibiría a las partes o terceros en la misma entrega de información, con la consecuente afectación a la calidad de la función reguladora y del procedimiento administrativo en cuestión.

En el caso canadiense es importante mencionar que la restricción a la publicidad establecida para el caso de opiniones internas de las dependencias para la toma de decisiones de las instituciones de gobierno no aplica cuando la decisión resulta en una afectación a derechos y obligaciones de particulares en procesos quasi-judiciales.

En los dos sistemas se protege asimismo la función de investigación en materia de acciones de policía y en general de investigación del delito.

Por último, una excepción adicional que también aplica en los dos sistemas jurídicos analizados y que podría invocarse en procedimiento administrativo equiparable a juicio es la que protege en general la confidencialidad entre abogado y cliente.

Luego de examinar la legislación comparada, procederemos en seguida al análisis detallado del procedimiento administrativo en el derecho mexicano.

III. El procedimiento administrativo seguido en forma de juicio en el derecho mexicano

La legislación mexicana no aporta una definición de “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”. La doctrina de derecho administrativo tampoco ha desarrollado este concepto y cuando se le menciona es simplemente para hacer referencia a las características que comparte con el proceso jurisdiccional, aunque sea sustanciado en sede administrativa. La jurisprudencia, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de los tribunales colegiados de circuito es profusa en cuanto a la mención del referido concepto, sin embargo dicha profusión no ha generado una definición o caracterización de lo que constituye un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, ni una enumeración de dichos procedimientos (véase el Anexo 1 de este trabajo). A continuación analizaremos en detalle cada una de las fuentes.

A. Legislación

La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* tiene como propósito fundamental unificar la multiplicidad y diversidad de procedimientos administrativos que fueron creándose en las distintas leyes de carácter administrativo. Quizá por esa misma tendencia unificadora no encontró cabida en su regulación el “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”. Sin embargo, establece una definición muy amplia del procedimiento administrativo que comprende tanto los actos en los que se desenvuelve la función administrativa, como la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal. De ahí podría deducirse que los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio” serían un subconjunto de los procedimientos administrativos, pero la ley no aporta criterio alguno que permita distinguirlos entre sí.

Por su parte, La *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* y la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* norman los procesos y *procedimientos jurisdiccionales* que se sustancian ante dicho órgano que son materialmente jurisdiccionales y orgánicamente administrativos. Algo similar acontece en el caso de las legislaciones estatales en materia de lo contencioso administrativo, de ahí que no se encuentre en dichos cuerpos normativos definición o reglamentación alguna de lo que constituiría un “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”.

El empleo del término “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio” parece tener un origen legislativo. La reforma a la Ley de Amparo de 1984 introdujo el citado término en la fracción X del artículo 73 como una de las causales de improcedencia del juicio de amparo indirecto. La referida fracción establecía la improcedencia de dicho amparo contra actos emanados de un procedimiento judicial cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo debían considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica. La adición de 1984 amplió la correspondiente causal de improcedencia al agregar el “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio” con lo cual le otorgó al mismo, al menos para efectos del amparo, la misma categoría que al resto de los procedimientos jurisdiccionales.

La revisión de la exposición de motivos, los dictámenes de las comisiones legislativas, los debates en los plenos de ambas cámaras no arrojan luz respecto a qué tipo de procedimientos se refiere la referida reforma.

B. Doctrina

Si bien la doctrina española y francesa son prolijas en cuanto a los procedimientos contencioso administrativos, no se encuentra en ella ninguna

figura parecida o equivalente a la de “procedimientos administrativos en forma de juicio”. En otras palabras, esa doctrina no construye el concepto de procedimientos de carácter jurisdiccional o quasi jurisdiccional a cargo de autoridades administrativas (García de Enterría y Fernández 2002; Santamaría Pastor 2002; Martín Mateo 2002; Rivero y Waline 2000; Lachaume 2002).

En el caso de la doctrina mexicana la ausencia llama más la atención dado que al menos en materia de amparo se ha manejado el término por más de veinte años. Una revisión de los tratadistas clásicos del derecho administrativo mexicano muestra que ninguno de ellos trata o desarrolla este concepto (Acosta Romero 1999; Fraga 2002; Fernández Ruiz 2002; Serra Rojas 1998).

Uno de los pocos tratadistas que aborda el tema es Jean Claude Tron Petit (Tron Petit y Ortíz Reyes 2005) quien considera que el procedimiento administrativo es un subconjunto del proceso administrativo y entiende a éste como un conjunto de procedimientos concatenados por nexos entre los sujetos durante la substanciación de un litigio.⁹ No obstante el enfoque procesal que adopta para abordar el tema del procedimiento administrativo, este autor tampoco define el concepto de “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”¹⁰, sin embargo sugiere que esta figura corresponde a la concepción procesalista caracterizada por una relación triádica en el que las partes contendientes se encuentran subordinadas a un tercero independiente de ellas que atiende a sus planteamientos y delibera con imparcialidad.

⁹ En esta caracterización sigue al procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara, en su clásica *Teoría General del Proceso*, México. UNAM, 1974.

¹⁰ Esto resulta aún más sorprendente al tratarse de un juzgador de amparo en materia administrativa.

Tron parece sugerir también que los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio” comparten con los procedimientos jurisdiccionales el que deben respetar las formalidades esenciales del procedimiento (*due process of law*) para lo cual resulta irrelevante el que se substancien en sede administrativa. De la anterior consideración deriva que dichos procedimientos deben contener garantía de audiencia (Tron Petit y Ortiz Reyes 2005) y asumir la forma triádica característica de los procedimientos contradictorios (*idem*, 142).

C. Jurisprudencia

Existe un número importante de tesis de los tribunales en que se utiliza el concepto de “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio” (véase el Anexo 1 de este trabajo). Ello no resulta sorprendente pues por constituir como se ha explicado una causal de improcedencia del amparo indirecto es frecuente encontrar dicha expresión en las decisiones de los tribunales.¹¹

No obstante lo anterior, no existe un criterio uniforme respecto a lo que debe entenderse por este tipo de procedimiento puesto que tal carácter se le ha dado, por una parte, a los actos iniciados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones administrativas en los que se da a los particulares afectados la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar.¹² Este enfoque

¹¹ Correlativamente, el artículo 114 fracción II de la misma Ley de Amparo establece la procedencia del amparo indirecto contra cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia

¹² Este sería el caso, por ejemplo, del procedimiento de extradición respecto del cual diversas tesis, sin aventurarse a tratar de caracterizar al “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”, establecen que ese procedimiento es uno “seguido en forma de juicio” respecto a la procedencia o improcedencia del amparo indirecto, en términos de la fracción X del artículo 73 de la Ley de Amparo. Véase *Semanario Judicial de la Federación*

caracterizaría al “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio” como cualquier procedimiento en el que se otorga garantía de audiencia al afectado. Resoluciones recientes de la Suprema Corte –sobre todo al resolver el caso de la expropiación de ingenios azucareros¹³- traerían como consecuencia abrir el espectro de los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio” hasta llegar a confundirlos con el procedimiento administrativo *lato sensu*.

La jurisprudencia ha caracterizado también como procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio a los que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, concesiones, permisos, etc. Puede observarse que en esta segunda caracterización el acento se pone en el hecho de que el procedimiento se inicie a instancia del particular, con independencia de otras características, lo cual abre también el espectro de los actos administrativos que pudiesen considerarse dentro de esta categoría.

Por último, se les ha atribuido ese mismo carácter (“procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio”) a los procedimientos que

y su *Gaceta*. Novena Época. Segunda Sala. Tomo XVI, agosto de 2002. Tesis 2ª .CV/2002, p 383. En el mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte formuló en agosto de 2004 una tesis aislada *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno. Tomo XX, agosto de 2004. Tesis: P.XXXVI/2004, p. 11.

¹³ En este caso la Corte consideró que la celebración de una audiencia previa obliga a la autoridad a formar el expediente correspondiente, permite una valoración y estudio de los hechos controvertidos, lo que se refleja en una motivación de sus actos, es decir, la audiencia previa eleva el estándar de fundamentación y motivación de los actos de la autoridad administrativa. Con base en lo que se conoce como la “tesis Fraga” que establece que “la circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención que en ausencia del precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional” la Corte resolvió que no importa que la ley del acto (en el caso la Ley de Expropiación) no establezca la garantía de audiencia, sino que basta con que se trate de un acto de privación para que la autoridad tenga la obligación de escucharlo y oírlo al particular en defensa. Fuente: versiones estenográficas de las sesiones del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 10,12,16, 17, de enero de 2006 en www.scjn.gob.mx.

suponen una diferencia entre partes, sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa. Resulta claro que en esta tercera aproximación de procedimientos administrativos y su categorización como “seguidos en forma de juicio” se utiliza el criterio del carácter contradictorio y la configuración de una relación triádica en la cual las partes se someten a un tercero ajeno a ellas que resuelve mediante adjudicación y le otorga a una de ellas la razón y al hacerlo reconoce o constituye el derecho de esa parte y establece como contrapartida una obligación a cargo de la otra.

La caracterización a que nos hemos referido está basada en una tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte, de 1999¹⁴ y que permite establecer el estado de la cuestión en cuanto a la definición jurisprudencial de los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio”. Sin embargo, la propia tesis¹⁵ apunta en su parte final en la dirección de una caracterización más precisa del “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio” al agregar que el mero hecho de que un determinado procedimiento administrativo prevea la posibilidad de que el particular afectado sea oído en su defensa no conlleva el que se trate de un “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”¹⁶ dado que este último se caracteriza por “la contienda entre partes, sujeta a la decisión jurisdiccional de quien se pide la declaración de un derecho y la correlativa obligación”.¹⁷

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Segunda Sala. Tomo: X, julio de 1999. Tesis: 2ª. XCIX/99, página 367.

¹⁵ Es preciso reiterar que se trata de una tesis aislada

¹⁶ Con esto estaría excluyendo la primera categoría de procedimientos administrativos.

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Segunda Sala. Tomo: X, julio de 1999. Tesis: 2ª. XCIX/99, página 367.

De la tesis que comentamos pueden desprenderse entonces que, en sentido restringido, un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio puede caracterizarse por:

- Una contienda entre partes;
- Sujeta a una decisión materialmente jurisdiccional en la que se pide la declaración de un derecho y la correlativa obligación.

A *contrario sensu* los actos efectuados por autoridades administrativas en ejercicio de sus facultades tendientes a vigilar el cumplimiento de normas de orden público no constituirían un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, aún y cuando en dicho procedimiento se prevea que el particular puede ser oído en su defensa, es decir, que goza de la garantía de audiencia. Lo anterior, en virtud de que no existe una controversia entre dos partes, sino que se trata de una autoridad que actúa frente a un particular y éste, si bien goza de la garantía de audiencia, no busca oponer su defensa frente a una contraparte.

Ahora bien, la misma Segunda Sala de la Suprema Corte en 2003 volvió a ampliar la caracterización de los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio” al señalar: “...Por tanto, al establecer el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 acabado de citar,¹⁸ que cuando el acto reclamado de autoridades distintas de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, emanen de un procedimiento en forma de juicio, el amparo sólo procede en contra de la resolución definitiva, debe interpretarse en forma amplia la expresión “procedimiento en forma de juicio”, comprendiendo aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes,¹⁹ así como todos los procedimientos en que la autoridad

¹⁸ Se refiere a la *Ley de Amparo*.

¹⁹ Esta era la caracterización que apuntaba la tesis citada anteriormente.

frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia, pues si en todos ellos se reclaman actos dentro de procedimiento, en todos debe aplicarse la misma regla, conclusión que es acorde con la interpretación literal de dicho párrafo.”²⁰

En esta tesis de nueva cuenta se caracterizan como “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio” a aquellos en donde existe garantía de audiencia, con lo que nuevamente se amplía el concepto, aunque sólo fuere para efectos del momento de interposición del amparo. Vale señalar que esta tesis sugiere que la caracterización obedece al procedimiento deliberativo gubernamental y pareciera que trata de resguardarlo de una posible interferencia que pudiera sufrir mediante la interposición de un amparo indirecto y el posible otorgamiento de una suspensión. De ahí que la tesis en comento establece que será mediante amparo indirecto que se combata tanto la resolución definitiva como las posibles violaciones que pudieron haberse dado en la tramitación del procedimiento administrativo.

En concordancia con el criterio anterior, el Segundo Tribunal Colegiado, en materia administrativa, del Primer Circuito señaló: “En términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, procede el juicio de garantías en que se reclamen actos dictados por autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo cuando, entre otros supuestos, constituyen actos autónomos, esto es que no formen parte de un “procedimiento seguido en forma de juicio” mediante el cual la autoridad deba decidir una controversia entre partes contendientes o, inclusive, aquellos en los que simplemente se limite a seguir el trámite legal

²⁰ *Semanario Judicial de Federación y su Gaceta*. Novena Época. Segunda Sala. Tomo XVII, abril de 2003. Tesis: 2ª /J. 22/2003, p. 196.

establecido para dar audiencia a un particular, con el fin de preparar, estudiar o prevenir la resolución definitiva.”²¹

A pesar de seguir el criterio de la tesis antes citada, ésta establece una distinción entre las controversias entre partes sometidas a un tercero y otros procedimientos en los que sólo hay garantía de audiencia. En el caso de éstos últimos pareciera que el rasgo relevante es que la referida garantía de audiencia se da durante el proceso deliberativo de la autoridad administrativa, pero sin existir una contraparte del particular.

Como se advierte de las tesis transcritas los criterios que han privado para la caracterización de los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio” no obedecen a cuestiones explicativas, clasificatorias o doctrinales. Tampoco atienden a la naturaleza, características o distinciones de este tipo de procedimientos administrativos, se enfocan exclusivamente desde la perspectiva de la procedencia o improcedencia del juicio de amparo. No debe extrañar que esta situación así suceda pues las tesis son formuladas por tribunales de amparo y como se apuntó líneas arriba la introducción del término “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio” ocurrió con motivo a una reforma a la Ley de Amparo y precisamente en materia de procedencia.

No obstante lo anterior, algunas tesis aportan elementos que pudieran contribuir a una caracterización de los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio”.

Así por ejemplo, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver sobre la legitimación del Instituto de Mexicano de la Propiedad Industrial para interponer el recurso de revisión en

²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo XXI, enero 2005. Tesis I.2º.A.38 A, p. 1861.

amparo, procedió a diferenciar la intervención del IMPI como autoridad administrativa y como autoridad jurisdiccional y al hacerlo proporciona elementos que arrojan luz sobre la caracterización de los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio”:

“De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 155 y 188 de la Ley de la Propiedad Industrial hay dos vías para lograr la declaración de nulidad, caducidad, cancelación o infracción administrativa: 1) El procedimiento oficioso administrativo tendente a lograr la declaración...; y, 2) El procedimiento administrativo seguido en forma de juicio para conseguir la declaración administrativa respectiva, iniciado a petición de parte interesada o del Ministerio Público cuando tenga algún interés la Federación. . . En . . . la segunda forma, para lograr la declaración administrativa correspondiente depende de la instancia de parte jurídicamente interesada, que produce el inicio de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y sustanciado por el propio instituto, quien si bien continuará tutelando el interés público, en este supuesto (*a diferencia del procedimiento oficioso*) lo hará indirectamente, tomando en cuenta que no existe certeza, desde un principio, de cuál de los intereses particulares en litigio es afín con el interés general tutelado a través de la ley, o a qué parte debe otorgarse más protección en razón de su calidad específica, como sucede en otras materias; por ende, en esta segunda hipótesis, al ejercer actos materialmente jurisdiccionales que tienen como finalidad la búsqueda de la verdad jurídica mediante la función de decir el derecho, el instituto está obligado a respetar el principio de imparcialidad, que es intrínseco a dicha función, a través del cual, además, velará por un interés público de más fuerte vinculación, ya que esa posición jurídica especial entra en el parámetro de las formalidades jurídicas que son parte esencial del Estado de derecho, por virtud del interés de la colectividad en que tal actividad jurisdiccional se ejerza por un tercero no involucrado, neutral, objetiva y personalmente independiente. En consecuencia (*no está facultado para interponer el recurso de revisión*) cuando (*el acto reclamado*) lo haya dictado en ejercicio de sus funciones materialmente jurisdiccionales, para evitar quebrantar el equilibrio entre las partes contendientes y el

principio de imparcialidad, que es connatural a los actos materialmente jurisdiccionales.”²²

Como se advierte en esta tesis, el criterio es otra vez el del procedimiento contencioso, contradictorio, con la configuración triádica en la cual la “autoridad administrativa” asume el papel de tercero imparcial, independiente y por encima de las partes. En esta caracterización se percibe que la actuación del tercero –en forma similar a lo que acontece en todo procedimiento jurisdiccional- se encuentra acotada por los planteamientos de las partes y en consecuencia deberá optar por uno de los dos planteamientos contradictorios.

Una tesis de naturaleza similar y que apunta en el mismo sentido fue formulada siete años antes, por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. En la parte conducente se asienta:

“En el procedimiento en forma de juicio intervienen tres partes, dos que contienden y una que resuelve; se inicia, normalmente con la demanda, se concede, después de emplazar a la contraparte, un plazo para que la conteste; se otorgan términos para ofrecer y desahogar pruebas así como para alegar, y después de concluido ese procedimiento se emite la resolución por el tercer componente de aquella trilogía; ejemplos de este procedimiento son los que se dirimen ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, ante la Procuraduría Federal del Consumidor o ante la Dirección General de Desarrollo Tecnológico”²³

D. Conclusiones preliminares

Del análisis realizado en derecho mexicano puede concluirse que si bien éste no proporciona una definición clara o unívoca respecto a los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio”, sí arroja

²² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo XIV, octubre de 2001. Tesis: I.1º. A.61 A, p. 1187.

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo XIV, diciembre de 1994. Tesis: I. 4º .A.90 K, p. 345.

elementos a partir de los cuales se pueda establecer una base sólida que permita construir una definición útil para la interpretación de la fracción IV del artículo 14 de la LAI. La legislación mexicana no define pero sí se refiere a los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio”. Esta categoría, aún sin haber sido definida o precisada, ha sido aplicada y su existencia no se encuentra cuestionada. Lo que sucede es que las interpretaciones dadas por los tribunales son inconsistentes y no concluyentes, por tanto abren un campo amplio para su interpretación. La reflexión doctrinal sobre la materia es escasa y no ha ahondado sobre la definición, la naturaleza y las repercusiones de esta figura jurídica, lo cual de nueva cuenta permite una interpretación con una amplia gama de criterios a ser empleados, según los propósitos que se busquen.

En ese sentido, cabe hacer notar a este respecto, que la caracterización que se haga de los procedimientos seguidos en forma de juicio, debe entenderse para efectos de acceso a la información y de interpretación de la LAI, esto es, intentará darle contenido a la causal de reserva establecida en el artículo 14 fracción IV de la Ley, teniendo en cuenta lo señalado por las tesis citadas, pero atendiendo también a que las mismas son en muchos casos, aisladas, contradictorias, y para efectos de amparo.

Los elementos que pueden ser utilizados en la caracterización de los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio” apuntan al empleo de un criterio contradictorio que consistiría en considerar como tales a aquellos en los cuales se presentan dos partes contrapuestas en sus pretensiones y sometidas a una tercera que resuelve. Esta tercera parte tiene la característica de ser una autoridad administrativa (y no jurisdiccional) y no debe tener una relación de subordinación jerárquica con cualquiera de las partes. Durante la sustanciación del procedimiento se deberán seguir las formalidades esenciales del procedimiento (debido proceso), fundamentalmente el estar en aptitud de presentar y desahogar pruebas,

controvertir las aportadas por la contraparte, desvirtuar las desahogadas y formular alegatos. La resolución que emita la autoridad administrativa tendría, en principio, un carácter declarativo o constitutivo de derechos.

Ahora bien, de la misma jurisprudencia puede desprenderse una interpretación más amplia de lo que constituye un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. Conforme a ella pueden incluirse aquellos procedimientos en los que existe una controversia entre un particular y una autoridad, sobre la cual resuelve otra autoridad administrativa –con independencia de que exista una relación de subordinación jerárquica entre ellas- siempre y cuando el procedimiento se desarrolle bajo las reglas del debido proceso, en especial la garantía de audiencia. Bajo esta óptica, los recursos de revisión y reconsideración serían equiparables a los “seguidos en forma de juicio”, puesto que la autoridad que resuelve –confirmando, revocando o modificando- lo hace con autonomía respecto de la primera autoridad, en tanto tiene una posición de superioridad jerárquica frente a ella.

IV. Análisis de la LAI y de las disposiciones relacionadas

En esta sección se hará un análisis detallado de las disposiciones de la LAI relacionadas con el objeto de este estudio. Para ello procederemos en una primera sección con una revisión genérica de las causales de clasificación de la información y sus características en la LAI. Posteriormente, y por servir de punto de referencia, se hará un análisis del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en materia de expedientes y resoluciones intraprocesales. Todo ello nos permitirá en una tercera sección analizar a detalle los diferentes aspectos relacionados con el contenido de las

fracciones IV y V del artículo 14 y su relación con las estrategias procesales referidas en la fracción V del artículo 13.

A. La información reservada y confidencial en la LAI

La LAI establece el principio general de publicidad de la información gubernamental en posesión de todos los órganos del Gobierno Federal. Por ello, los particulares tienen derecho a tener acceso a ella, salvo que exista alguna excepción prevista en la propia Ley²⁴. Adicionalmente, la misma Ley establece que en su interpretación se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información. Este mandato obliga a considerar que las excepciones al acceso a la información gubernamental – información reservada- deben ser interpretadas y aplicadas de manera restrictiva, ampliando en la mayor medida posible las condiciones del acceso a la información.

Estrechamente relacionada con esta cuestión se encuentran los objetivos de la LAI, pues en su caso las excepciones deben también ser interpretadas a la luz de ellos. Entre sus objetivos están: proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública; garantizar la protección de los datos personales en posesión de los órganos Estatales; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la vigencia del Estado de derecho.

Las solicitudes de acceso a la información se presentan ante la autoridad que tiene la información. En caso de negativa, procede un recurso de revisión que, en el caso de la Administración Pública Federal, se sustancia ante un órgano colegiado e independiente denominado Instituto Federal de Acceso a

²⁴ En el caso de información confidencial el principio se aplica a la inversa: la información de particulares se considera confidencial a menos que exista una excepción prevista en ley que determine su publicidad.

la Información Pública, el cual tiene autonomía plena para emitir sus decisiones, mismas que tienen efectos vinculatorios y definitivos para los órganos administrativos. Una negativa de acceso del IFAI puede ser recurrida por el particular ante los Tribunales Federales a través de un juicio de amparo.

La LAI establece dos grandes grupos de excepciones que permiten a la autoridad restringir el acceso a la información: la información reservada y la información confidencial. Analizaremos a continuación esta cuestión.

1. La información reservada

De manera general, puede afirmarse que las razones que justifican la clasificación de un documento obedecen a dos grandes tipos de racionalidad. La primera es la protección de un interés público jurídicamente tutelado que puede ser afectado o dañado por la divulgación de un documento en un momento determinado. La segunda es la protección de la vida privada de las personas, incluso su patrimonio, pues ésta constituye un derecho fundamental que puede colisionar con el derecho de acceso a la información. La primera de las razones da origen a la información reservada, la segunda a la información confidencial.

Los artículos 13 y 14 de la Ley agrupan, en principio, las causales relacionadas con la información reservada, misma que puede ser clasificada por un periodo de hasta 12 años, renovables previa autorización del IFAI. El artículo 13 agrupa un primer conjunto de causales que se refieren a la seguridad pública; la seguridad nacional; las relaciones internacionales; la estabilidad financiera y económica; la protección de la vida, la seguridad y salud de las personas; y diversas actividades relacionadas con la aplicación de la ley, entre las que se encuentran las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Por su parte, el artículo 14 contiene un segundo conjunto de causales de reserva relacionadas con la información que otras leyes consideren confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros equivalentes; las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en tanto no se haya dictado resolución administrativa o jurisdiccional definitiva; y la relacionada con el proceso deliberativo de los funcionarios públicos.

La agrupación de las causales de reserva de información en dos artículos llama la atención, pues puede suponerse que si responden a la misma lógica podrían haberse desarrollado en un solo artículo. Una primera explicación de esta situación está relacionada con el criterio que debe utilizar al clasificar la información. En efecto, una lectura directa del lenguaje de la ley permite establecer que aquellas causales incluidas en el artículo 13 no se aplican de manera directa, sino que requieren de una condición adicional: la reserva procede sólo si se *compromete* la seguridad nacional, se *menoscaba* la conducción de las negociaciones internacionales, se *daña* la estabilidad económica o se *causa un serio perjuicio* a las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos.

En otras palabras, aunque la Ley no establece explícitamente una “prueba de daño”,²⁵ ésta se deriva implícitamente del lenguaje del artículo 13. Esta situación se confirma si atendemos a la exposición de motivos de la LAI, que en su parte relativa estableció que: “debe hacerse notar que, en el caso de los supuestos de reserva que se establecen en la iniciativa, no basta con que se actualice el contenido de la información por referirse a una de las

²⁵ Sobre esta cuestión véase (López Ayllón y Posadas 2006).

materias reservadas, por ejemplo seguridad nacional o seguridad pública, sino que es necesario además que exista un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente la conducta de una de las funciones del Estado o bien poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de una persona.”²⁶

El Reglamento de la Ley y los Lineamientos de clasificación retoman esta cuestión. El artículo 27 del primer instrumento establece que al clasificar expedientes y documentos como reservados se deberá tomar en consideración el daño que se causaría a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18²⁷. Los Lineamientos de clasificación son más específicos y restrictivos en esta materia. Así, el lineamiento octavo establece que al clasificar la información con fundamento en alguna de las fracciones del artículo 13 se deberá comprobar la “existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicamente tutelados por dicho precepto”.

La cuestión a dilucidar es si la prueba de daño debe también aplicarse a las causales del artículo 14 y en su caso cuál es la racionalidad subyacente en las hipótesis contenidas en ese artículo, pues, a diferencia del artículo 13, el lenguaje de la LAI no parece indicar que en ellas tenga que probarse el daño al interés jurídico tutelado.

Un análisis detallado de las disposiciones del artículo 14 permite afirmar que en él se mezclaron causales que responden a diferentes racionalidades y que podemos agrupar en tres grandes grupos:

²⁶ Exposición de motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 4 de diciembre de 2001. Véase <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

²⁷ Más adelante nos referiremos a la interpretación extensiva que hizo esta disposición del Reglamento de la prueba de daño.

El primero contiene hipótesis relacionadas con la protección de la vida privada y el patrimonio como son el secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros considerados como tales por disposiciones legales (fracción II) y la información comercial reservada (fracción I). Estas causales protegen intereses jurídicos que, en realidad, son propios de la información confidencial (véase *infra*).

Un segundo grupo se refiere a causales que responden a la protección del interés público, tales como información que otras leyes declaren expresamente como confidencial o reservada, la información gubernamental confidencial (fracción I) y el proceso deliberativo de los servidores públicos (fracción VI). Estas causales de reserva están entonces relacionadas con el mismo interés jurídico –el interés público- que justifica aquéllas contenidas en el artículo 13.

Finalmente, un tercer grupo se sitúa en una zona gris en la que pueden coexistir razones de interés público relacionadas con la imparcialidad y autonomía en la impartición de la justicia, pero también razones que responden a la protección de la vida privada, entre las que se incluye la presunción de inocencia o la protección de la identidad de las personas en los procedimientos judiciales de carácter familiar o penal. Tal es el caso de las fracciones relacionadas con las averiguaciones previas (fracción III), los expedientes judiciales de los procesos judiciales o administrativos seguidos en forma de juicio antes de que se causen estado (fracción IV) o los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos antes de que se dicte resolución definitiva (fracción V).

La combinación de estas racionalidades en un mismo artículo genera un resultado asimétrico y complejo de administrar, pues los intereses jurídicamente protegidos tienen diversas justificaciones y por ello ameritan un trato distinto. En efecto, respecto de las causales del segundo grupo que

encuentran su justificación en el interés público cabría razonablemente aplicar la prueba de daño, no así respecto de aquellos casos en que el interés protegido es la imparcialidad en la impartición de la justicia y la protección de la vida privada –primer tercer grupos- pues en estos casos esta prueba no resulta aplicable.

Una lectura directa del lenguaje del artículo 14 de la LAI no parece admitir la posibilidad de aplicar una prueba de daño a las causales previstas en ese dispositivo. Esta es la interpretación adoptada por el lineamiento octavo de lo Lineamiento de clasificación que establecen que “al clasificar información con fundamento en alguna de las fracciones establecidas en los artículo 14 y 18 de la Ley, bastará con que la misma se encuadre en alguno de los supuestos a que se refieren dicho artículos”. Esta disposición matiza, pero no excluye, la posibilidad que estableció el artículo 27 del Reglamento de la Ley de aplicar una motivación que incluya el daño al interés público protegido por la fracción VI del artículo 14.

El artículo 14 tiene otros problemas. Como ya señalamos, existen algunas fracciones de ese artículo que están orientadas a proteger, por ejemplo, el secreto industrial o bancario, mismos que están regulados en leyes especiales y cuya justificación se encuentra en la protección del patrimonio de las personas. No obstante, por estar ubicados en el artículo 14, esa información tiene un régimen de reserva temporal de hasta 12 años. Cabe entonces preguntarse si al concluir el plazo de reserva de información relacionada, por ejemplo, con un secreto industrial podría ser divulgada, o si sería necesario establecer prórrogas del plazo de reserva para darle un trato equivalente a la información del artículo 18. Esta cuestión, como veremos adelante, es relevante respecto del contenido de los expedientes judiciales y de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio.

2. La información confidencial

La LAI establece un segundo tipo de información que admite un trato excepcional y que denomina “información confidencial”. Esta se integra, según el artículo 18, por los datos personales²⁸ que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, y por la información que los particulares entreguen a las autoridades siempre que tengan el derecho de reservarse dicha información de conformidad con una disposición legal (art. 19).

Esta información tiene un régimen diferente al de la información reservada. Así, no está sujeta a un plazo de reserva y debe permanecer indefinidamente fuera del dominio público, salvo que el titular de dicha información otorgue su consentimiento expreso para divulgarla. Además, su acceso se encuentra restringido, no admite prueba de daño y sólo el titular de la información tiene derecho a conocerla.

Resulta necesario distinguir entre la información “confidencial” a que se refiere la fracción I del artículo 14 de la información “confidencial” que contempla la fracción I del artículo 18, pues aunque reciben la misma denominación se refieren a dos conjuntos distintos. La primera se refiere a información en posesión del Estado que otras leyes declaren como “confidencial”, y que para efectos de la LAI deberá considerarse como reservada. La segunda se refiere a información que los particulares entreguen a los órganos del Estado, y que una disposición establezca el derecho a señalar la confidencialidad de la misma. Esto es, de conformidad con el lineamiento trigésimo sexto de los Lineamientos de clasificación, aquella relativa al patrimonio de una persona moral, la que comprenda hechos y

²⁸ La LAI define como datos personales la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, y añade una lista ejemplificativa que incluye, entre otros, el origen étnico o racial, el domicilio, el patrimonio, el número telefónico, la ideología o las preferencias sexuales.

actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo relativos a una persona, que pudiera ser útil para un competidor y aquella cuya difusión esté prohibida por una cláusula o convenio de confidencialidad.²⁹

Independientemente de la confusión que genera el lenguaje legislativo, la LAI tiene respecto de este último conjunto de información dos problemas graves. El primero es que no hace diferencia alguna entre la información que los particulares entregan voluntariamente a las autoridades, de aquella que éstos tienen obligación de entregar. Como demuestra la experiencia internacional, ésta es una diferencia significativa que tiene implicaciones en el régimen de protección. El segundo problema es que sujeta la clasificación a que una disposición establezca el derecho a señalar la confidencialidad de la información, en lugar de presumir que en esta hipótesis existen razones para establecer la confidencialidad *per se*, como lo es el hecho mismo de que el particular sea *titular* de la información y no desee que sea dada a conocer a terceros.

Antes de proceder a un análisis jurídico detallado de las fracciones IV y V del artículo 14 y su relación con la fracción V del artículo 13, conviene revisar previamente el Reglamento de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pues su análisis puede aportar elementos de juicio útiles en la interpretación de esas fracciones de la LAI

B. El Reglamento de Transparencia del Poder Judicial de la Federación.

El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante el Reglamento de Transparencia) fue emitido el 30 de marzo de

²⁹ Este lineamiento tiene un contenido similar al que correspondería a la información propietaria (*proprietary information*) propio del derecho anglosajón.

2004. Este instrumento precisa la forma en la cual los órganos jurisdiccionales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación darán cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental³⁰, es decir las reglas y las formas en las cuales se hacen públicas las sentencias que hayan causado estado. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 61 de la ley citada, establece entre otras cuestiones los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada y confidencial.

En tanto la fracción IV del artículo 14 de la LAI establece el carácter reservado que les corresponde a los expedientes judiciales y a aquellos de los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio” resulta pertinente analizar las disposiciones de este ordenamiento pues puede aportar algunos elementos para su interpretación. En concreto encontramos que resulta útil en la precisión del contenido de los *expedientes judiciales*, de lo que es una *sentencia ejecutoria*, del tratamiento que corresponde a las distintas partes de un expediente y del carácter público de las resoluciones dictadas durante el procedimiento.

1. Expediente judicial

La LAI no define lo que debe entenderse por expediente. Su definición se encuentra en los Lineamientos Generales para la organización, conservación y custodia de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal emitidos por el IFAI el 20 de febrero de 2004. Sin embargo estos lineamientos no resultan aplicables al Poder Judicial de la Federación y tampoco correspondería a ellos la definición de lo que constituye un expediente judicial.

³⁰ Considerando Séptimo del Reglamento de Transparencia.

Esta cuestión corresponde al Poder Judicial el cual, en su Reglamento de Transparencia, ha dado pasos importantes en la definición de lo que constituye un expediente judicial, cuestión que puede servir de guía en la interpretación de lo que debe considerarse como un expediente en un procedimiento seguido en forma de juicio.

Los Considerandos décimo tercero y décimo cuarto señalan que en el expediente se encuentran constancias, pruebas y distintos tipos de resoluciones, y anuncia que el tratamiento que debe dárseles no puede ser uniforme. En ese tenor señala³¹: *“la restricción establecida [en la fracción IV del artículo 14] se refiere exclusivamente a las pruebas y constancias que obran en los expedientes judiciales.”* Con ello, se apunta ya que los distintos tipos de resoluciones no están comprendidas dentro del alcance de la fracción IV del artículo 14, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 7 del Reglamento de Transparencia, el expediente –es decir las pruebas y constancias que se generan durante el procedimiento- tendrá carácter público una vez que se expida la sentencia ejecutoria. El artículo 2º fracción XV del Reglamento de Transparencia define como sentencia ejecutoria “aquella respecto de la cual las leyes no concedan ningún medio de defensa por virtud del cual pueda ser modificada o revocada”, lo que le da el carácter de firme y por lo mismo ya no forma parte de un proceso deliberativo ya que marca precisamente el final del mismo.

El mismo artículo 7 del Reglamento de Transparencia precisa que una vez dictada la sentencia ejecutoria podrá realizarse el análisis del carácter público, reservado o confidencial de las pruebas y constancias que obran en el expediente.

³¹ Considerando Décimo Cuarto del Reglamento

En otras palabras, el Reglamento de Transparencia establece dos momentos que deben diferenciarse. El primero comprende desde el inicio del procedimiento hasta el momento en que la sentencia haya causado estado. Durante esta fase todo el expediente se considera reservado. Una vez que se dicta la sentencia ejecutoria, entonces el expediente es público. Sin embargo, las pruebas y constancias que puedan tener el carácter de información reservada o confidencial deben ser clasificadas de conformidad con las disposiciones de la LAI, del propio Reglamento de Transparencia y de los Lineamientos de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativos a la organización, catalogación, clasificación y conservación de la documentación de ese alto tribunal.

El Reglamento de Transparencia precisa que cuando un expediente contenga pruebas o constancias que tengan el carácter de información reservada o confidencial no podrá consultarse físicamente, pero el solicitante podrá tener acceso a una versión impresa o electrónica del resto de los documentos que lo integran. Esto correspondería técnicamente hablando a una versión pública del expediente, en el entendido siempre que respecto de esa causa se haya expedido una sentencia ejecutoria.

Es importante aclarar entonces, que el análisis de la clasificación en lo individual de las pruebas y constancias que obran en el expediente de un procedimiento no puede efectuarse *mientras el procedimiento se encuentra en trámite*, sino que dichas constancias y pruebas responden, en su totalidad, a un mismo bien jurídico tutelado, y por tanto, se clasifican como reservadas con fundamento en el artículo 14 fracción IV de la Ley.

2. Resoluciones intraprocesales

El mismo Reglamento de Transparencia en su *Décimo Cuarto Considerando* y en el artículo 7 establece una importante distinción entre las pruebas y

constancias desahogadas y recabadas durante el mismo, mismas que integran el expediente, de las resoluciones que se dictan durante el desarrollo de un juicio, las cuales tienen siempre un carácter público.

En otras palabras, las resoluciones intraprocesales pueden ser consultadas desde el momento en que se emitan sin tener que esperar a que se expida la sentencia ejecutoria. En este sentido esas resoluciones tienen carácter público y, en sentido estricto, no forman parte del expediente. El mismo artículo 7 precisa que cuando estas resoluciones tengan datos personales, es responsabilidad del módulo de acceso suprimirlos.

En síntesis, se puede señalar que el principal aporte del Reglamento de Transparencia en la materia que nos ocupa consiste en diferenciar los distintos elementos que componen un expediente judicial y el tratamiento de ellos. De igual forma se puede inferir que mediante una interpretación analógica estas diferenciaciones serían aplicables al caso de los expedientes de “los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio”.

C. Análisis de las fracciones IV y V del artículo 14 en relación con la fracción V del artículo 13 de la LAI

Con base en todos los elementos descritos, procederemos ahora al análisis detallado de cada una de las fracciones en comento. Una parte del estudio se basa en los diferentes criterios de interpretación adoptados por el IFAI.

1. Los expedientes judiciales y de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio.

La fracción IV del artículo 14 establece que se considerará como información reservada “los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado”.

Una primera cuestión que debe dilucidarse es cuál es el bien jurídicamente protegido. Al respecto debe observarse que los expedientes judiciales y de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio están ubicados en la misma fracción, ello implica necesariamente que debe existir identidad en el bien jurídicamente protegido pues, de lo contrario, el legislador los habría ubicado en fracciones distintas.

Ni la historia legislativa ni la exposición de motivos de la LAI aportan elementos que permitan inferirse cuál es el bien jurídicamente protegido. Se tiene entonces que proceder a una interpretación teleológica de estas disposiciones relacionadas con los objetivos de la Ley y la racionalidad de las excepciones. Al respecto debe señalarse también que, como ya apuntamos, estas causales de reserva parecen situarse en una zona gris en donde pueden coexistir bienes relacionados con el interés público y con la protección de la vida privada (véase *supra*).

En materia de interés público un primer bien jurídico protegido es la imparcialidad e independencia del juzgador respecto de la causa que se juzga, sea ésta en sede jurisdiccional o administrativa. La reserva pretende evitar que la divulgación de la información contenida en el expediente pueda afectar la imparcialidad del juzgador. Estrechamente relacionado con este interés está el de conservar el equilibrio procesal entre las partes. Existe así un segundo bien jurídicamente protegido que es la equidad entre las partes del procedimiento, el cual debe considerarse también de interés público.

De la experiencia internacional podría construirse un tercer bien jurídico protegido que es la capacidad de las autoridades judiciales o administrativas que sustancien procedimientos en forma de juicio de allegarse la información necesaria para mejor proveer. Esta capacidad podría verse afectada si las partes que aportan los elementos saben que éstos pueden ser divulgados antes de que se emita la decisión correspondiente.

Otro bien jurídicamente protegido por esta fracción es la vida privada y los datos personales que pueden encontrarse en los expedientes judiciales o administrativos seguidos en forma de juicio. Esto es particularmente importante en cierto de tipo de procedimientos, como los familiares o los penales. Particularmente en estos últimos, el principio de presunción de inocencia tiene particular relevancia, pues obliga a una reserva completa de los datos contenidos en el expediente cuya divulgación pudiera afectar el resultado del proceso.

Finalmente, encontramos otro bien jurídicamente protegido que es el patrimonio de las personas. La reserva protege así los documentos que integran el expediente cuya divulgación pueda poner en riesgo el patrimonio o los derechos patrimoniales de las partes. Nos referimos en concreto a documentos protegidos por derechos propiedad intelectual, o bien que puedan menoscabar la posición económica o competitiva de una empresa. En este caso se trata de documentos que aportan las partes al procedimiento para informar la decisión del juzgador, pero cuya divulgación pudiera causar un daño patrimonial específico.

Debe señalarse que, como en el caso de los datos personales, estos documentos encuentran una protección *per se* en otras disposiciones de la ley, en concreto en las fracciones I y II del artículo 14 y en la fracción II del artículo 18. La fracción IV del artículo 14 parece simplemente reforzar el carácter confidencial de esos documentos durante la sustanciación de los procedimientos. Es decir, la mencionada fracción IV agrupa diversos bienes jurídicamente tutelados y determina en consecuencia, que el expediente de un procedimiento debe ser reservado hasta en tanto cause estado, precisamente para proteger esos bienes. Una vez causado estado el procedimiento, puede analizarse si cada uno de esos bienes tutelados, se encuentra protegido de manera individual por otras disposiciones, lo que

permitirá, por tanto, elaborar versiones públicas de los documentos que constan en el expediente.

Una vez identificado los bienes jurídicamente protegidos, se debe identificar el contenido de la protección. Un primer aspecto a destacar es que ésta recae sobre “los expedientes”. De conformidad con los Lineamientos Generales para la organización, conservación y custodia de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los expedientes estarían integrados por las unidades documentales constituidas por uno o varios documentos relacionados con el mismo asunto. Esta definición genérica, aunque pertinente, no tiene la especificidad necesaria respecto de los expedientes de procedimientos judiciales y los administrativos “seguidos en forma de juicio”. Consideramos que en esta materia resulta posible aplicar analógicamente los criterios contenidos en el Reglamento de Transparencia.

En este sentido los expedientes a que se refiere la fracción IV del artículo 14 estarían integrados por las constancias y pruebas con base en las cuales se sustancia el procedimiento. Las resoluciones de las autoridades judiciales o administrativas que recaen sobre el procedimiento no estarían comprendidas dentro de la excepción, pues ellas tienen un carácter público. No debe olvidarse que el bien jurídico protegido es la imparcialidad del juzgador y el equilibrio procesal entre las partes. Por ello, resulta ocioso proteger las resoluciones de las autoridades en tanto no pueden afectar esos bienes jurídicamente protegidos. Lo que si resultaría procedente es que, si en esas resoluciones existen datos personales, éstos sean protegidos mediante la elaboración de una versión pública de la resolución, tal y como lo establece el Reglamento de Transparencia.

En cuanto al tiempo de la protección, en este caso resulta obvio que la fracción IV es aplicable desde el inicio del procedimiento hasta que se dicte

una resolución que cause estado, es decir, que no admita recurso alguno. En ese sentido, se reitera que las constancias y pruebas de un procedimiento – presentadas en cualquiera de sus etapas-, son reservadas en su totalidad durante todas las etapas del mismo.

En esta materia una pregunta relevante es qué sucede si el expediente contiene documentos que pudieran tener el carácter de reservados o confidenciales. ¿Una vez concluido el procedimiento mediante una resolución que haya causado estado, todo el expediente toma automáticamente el carácter de información pública? Creemos que la respuesta es negativa. Esto es así pues si en el expediente se encuentran documentos que contengan información reservada o confidencial, éstos deben ser clasificados en lo individual, y podría entonces generarse una versión pública del expediente, tal como lo prevé, por ejemplo, el Reglamento de Transparencia.

Esta situación es distinta de aquella que guarda el expediente cuando no se ha dictado una resolución que causa estado. En esta hipótesis, consideramos que no resultaría procedente la elaboración de una versión pública del expediente, pues el sentido de la fracción IV se refiere a éste como una unidad integral, cuya protección está destinada a salvaguardar, entre otros elementos, la imparcialidad del juzgador.

Ahora bien, puede alegarse que el lenguaje de la fracción IV del artículo 14, en relación con el artículo 8 de la propia Ley³², parece indicar que el legislador privilegió un principio de publicidad respecto de las *sentencias* judiciales. En otras palabras, el interés público que subyace en el carácter público que deben tener las decisiones judiciales pudiera prevalecer sobre la protección de ciertos datos personales que se encuentran en ellas. Sin

³² Este artículo establece que el Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, pero que las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales

embargo, el mismo legislador otorgó a los particulares el derecho de oponerse a la publicación de esos datos. Respecto de esta cuestión conviene diferenciar de nuevo las sentencias o las resoluciones del expediente mismo. También cabe señalar que el Reglamento de Transparencia establece que las partes pueden oponerse a la publicación de sus datos, entendiéndose en la práctica que de no señalar expresamente dicha oposición, los mismos serán públicos. Al respecto, es importante que quede claro que al nivel de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, el principio no sería el mismo, es decir, en materia de datos personales, la información es confidencial a menos que su titular dé expresamente su consentimiento para su difusión, ya que el artículo 41 del Reglamento de la Ley –aplicable al Poder Ejecutivo Federal- señala claramente que la falta de respuesta se considera *negativa* para otorgar información confidencial.

En cuanto a quién está legitimado para invocar la reserva contemplada en la fracción IV del artículo 14 la respuesta puede parecer sencilla. En principio, puesto que el expediente de la causa debe obrar en la sede del tribunal o de la dependencia administrativa que sustancie el procedimiento, es ésta a quien corresponde clasificar y resguardar el expediente. En este sentido se ha pronunciado el IFAI en diversas resoluciones³³, de lo cual se advierte que en éstas decisiones el Instituto considera que es sólo esta autoridad quien puede invocar la fracción en comento.

Ahora bien, el asunto puede ser más complejo si se analiza desde el punto de vista de las partes en el procedimiento. En principio ellas tienen acceso al expediente.³⁴ El problema se plantea entonces cuando una de las partes es

³³ Artículo 14, fracción IV. Únicamente puede ser invocado por la autoridad que esté facultada para dirimir la controversia, es decir por el juez o por la autoridad administrativa que tiene encomendada la resolución del procedimiento respectivo. Véase entre otras resoluciones 15/166; 05/1907; 04/020; 04/439.

³⁴ Un problema distinto es si las partes tienen una obligación de mantener confidencialidad respecto de la información contenida en el expediente. Al respecto, y salvo en el caso de

una dependencia o entidad gubernamental y tiene en sus archivos una copia completa o parcial del expediente respecto del cual no se ha dictado una sentencia que haya causado estado. Ante una solicitud de acceso ¿puede invocarse la fracción IV del artículo 14 para negar el acceso al expediente? *Prima facie* la respuesta debe ser afirmativa pues, en función de los bienes jurídicamente tutelados, la fracción IV del artículo 14 protege claramente el “expediente” en su conjunto, independientemente del sujeto que lo tenga.

Ahora bien, la solicitud de acceso a una de las partes puede versar sobre un documento que obre en el expediente pero del cual tiene copia la autoridad. En ese caso, las pruebas y constancias que obren en poder de una dependencia o entidad que no sustancia el procedimiento, podrían ser reservadas de conformidad con los artículos 13 fracción V (por causar un perjuicio a la impartición de justicia o a las estrategias procesales), 14 fracción VI (proceso deliberativo) de la Ley o, residualmente, por las fracciones 14-I (confidencial gubernamental) 14-II o el artículo 18.

La duración de la protección al expediente parece estar bien definida en el lenguaje de la ley, pues esta se extiende hasta en tanto los procedimiento “no hayan causado estado”. Aunque la redacción no es muy afortunada, es claro que la intención es mantener la protección hasta que la sentencia o decisión que recaiga sobre ese procedimiento sea definitiva y no admita recurso alguno.

Existe respecto de esta cuestión un asunto que requiere cuidado. Una vez dictada una resolución existe normalmente un plazo para que las partes interpongan los recursos. Cuando ellas deciden no interponerlo, entonces esa resolución causa estado y el expediente pasa, con las salvedades arriba señaladas, a ser público. Sin embargo, mientras el plazo para interponer el

algunos procedimientos administrativos, en particular en materia de prácticas comerciales desleales, no existe tal obligación. Esta es una laguna del derecho mexicano en esta materia.

recurso no se haya agotado, entonces la reserva debe ser mantenida. Algunas resoluciones del IFAI han apuntado ya esta interpretación cuando han establecido que respecto de aquellos expedientes que “a pesar de haber sido resueltos aún son susceptibles de impugnación o bien pudieron haber sido impugnados y este hecho no ha sido aún notificado a la dependencia, se considera que se trata de información clasificada”³⁵ con fundamento en el artículo 14-IV de la LAI.

Asimismo, nuevamente atendiendo a los bienes jurídicamente tutelados por el artículo 14 fracción IV (y fracción V), resulta claro que la reserva de las pruebas y constancias relativas a un procedimiento son reservadas hasta en tanto causa estado el mismo, lo cual implica necesariamente que la autoridad que se encuentra legitimada para invocar la causal de referencia podrá hacerlo durante todas las etapas del procedimiento, hasta que el mismo cause estado. Esto es, la causal establecida por el artículo 14 fracciones IV y V de la Ley, se invoca durante todas las etapas del procedimiento, hasta que el mismo causa estado.

Intencionalmente dejamos como última cuestión el problema de determinar qué debe constituir un “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio” para efectos de la fracción IV del artículo 14. En esta materia no cabe duda que los procedimientos que se sustancian ante tribunales administrativos o laborales, en particular estos últimos, constituyen “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio”. El problema se plantea respecto de los procedimientos administrativos que tengan la característica de ser “seguidos en forma de juicio”. Como hemos analizado, no existe una construcción legal, doctrinal o jurisprudencial que pueda dar una respuesta definitiva a esta cuestión (véase la sección III de este trabajo).

³⁵ Véase por ejemplo expedientes 05/1523 y 05/1559.

Esta situación se ha visto reflejada claramente en las resoluciones del IFAI, en las que esta fracción se ha invocado respecto a muy diversos tipos de procedimientos administrativos. Así, por ejemplo, en múltiples decisiones se argumenta que determinado procedimiento se “sigue en forma de juicio” y esta declaración es suficiente para entrar al análisis de la procedencia de artículo 14-IV, sin que antes se haya argumentado cuáles son las características de un procedimiento seguido en forma de juicio.³⁶ No obstante, otras múltiples resoluciones anteriores y sobre todo recientes, parecen haber construido un criterio según el cual un procedimiento administrativo se considerará seguido en forma de juicio, cuando se sustancie cumpliendo con las formalidades esenciales que respeten la garantía de audiencia.³⁷

Del análisis que hemos realizado encontramos que existen tres grandes opciones de interpretación sobre lo que constituye un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, para efectos de acceso a la información e interpretación del artículo 14 fracción IV de la LAI.

La primera es adoptar un criterio estricto y determinar que constituyen procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio únicamente aquellos en los que se constituya una relación triádica en los que una autoridad administrativa que funge como tercero imparcial expide mediante adjudicación (es decir, toma una decisión dicotómica en la que otorga la razón a una parte y se la niega a la otra) una resolución inevitable (es decir

³⁶ Véanse por ejemplo las resoluciones 05/169; 05/181; 05/943; 05/1090; 05/1279; 05/1529; 05/155; 03/148/03/255; 09/290; 03/405; 05/411, etc.

³⁷ Este argumento está construido sobre la jurisprudencia de la Corte que ha establecido que las formalidades esenciales del procedimiento que exige el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución para que se respete la garantía de audiencia, son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

no puede abstenerse de resolver). La prueba para determinar si estamos frente a este tipo de resoluciones sería la improcedencia del amparo indirecto. Esta opción dejaría básicamente sin contenido a la fracción IV del artículo 14 pues solo calificarían como “procedimientos administrativos en forma de juicio” aquellos resueltos ante los tribunales del trabajo.

La segunda opción admite dos modalidades. Una es considerar que existe un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio solo cuando en un procedimiento administrativo *latu sensu* se instruye un procedimiento contradictorio en que las partes en el procedimiento aportan elementos de juicio a una autoridad administrativa que resuelve y que tiene independencia frente a ellas. Durante el procedimiento se debe seguir el debido proceso, incluyendo la garantía de audiencia. En esta categoría estarían, por ejemplo, los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional, de propiedad intelectual, algunos de competencia económica o en materia de protección al consumidor y al medio ambiente.

La modalidad, más amplia, es considerar que también son procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio aquellos procedimientos administrativos *latu sensu* en los que se sustancia un procedimiento contradictorio entre dos partes y que son resueltos por una tercera que es también una autoridad administrativa, sin importar que exista una relación de subordinación jerárquica entre ellas. En este caso la autonomía de la autoridad que decide está garantizada por su relación jerárquica respecto de la autoridad que toma la primera decisión y que se controvierte. Bajo esta óptica serían procedimientos administrativos en forma de juicio los recursos de revisión y reconsideración.

Una tercera opción, con un criterio muy amplio, consideraría que se trata de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio cualquier procedimiento administrativo en el que exista garantía de audiencia. La

diferencia esencial con el criterio anterior consiste en que en esta hipótesis no necesariamente existe un procedimiento contradictorio, sino basta con que los involucrados puedan aportar elementos de prueba y alegatos en favor de su causa respecto de la cual la autoridad emitirá una resolución. Es decir, en este supuesto entrarían todos los procedimientos de las opciones anteriores, y además los procedimientos administrativos en los cuales el particular actúa frente a la autoridad con la posibilidad de presentar pruebas y alegatos. Consideramos que esta opción es demasiado amplia, se aleja de la interpretación jurisprudencial, del bien jurídicamente tutelado por el artículo 14-IV y del principio de interpretación restrictivo de las excepciones a la ley.

2. Procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos

La fracción V del artículo 14 de la LAI establece la reserva de la información relativa a “los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o jurisdiccional definitiva”. Procederemos a realizar el análisis de esta fracción.

Una primera cuestión que debe destacarse es que, a diferencia de la fracción IV, en esta fracción el legislador no precisó que se trata de los “expedientes”. Sin embargo, puesto que el procedimiento se sustancia mediante la integración de un expediente, la interpretación sistemática de la ley obliga a considerar que, como en el caso de la fracción IV, lo que se protege son los documentos que integran el expediente.

Identificamos en esta fracción dos bienes jurídicamente protegidos. Por un lado la imparcialidad del órgano que emite la resolución –sea esta administrativa o jurisdiccional- y, por el otro, la presunción de inocencia.

Respecto a los sujetos legitimados para invocar esta fracción resulta evidente que son, en primer término, las autoridades administrativas o jurisdiccionales que sustancian el procedimiento de responsabilidad. Del mismo modo que en la hipótesis de la fracción IV del 14, también pueden invocarla las autoridades que tengan copia de documentos del expediente. En este sentido, las autoridades que se determinen como legitimadas para invocar el artículo 14, fracción IV de la Ley, podrán invocar dicho fundamento, durante todas las etapas del procedimiento, hasta en tanto cause estado.

La duración de la protección establecida en la fracción en comento es menos amplia que la contenida en el artículo 14 fracción IV, pues en este caso el legislador no utilizó la expresión “que haya causado estado”, es decir, que no admita recurso alguno, sino que utilizó la palabra “definitiva”. Consideramos que la interpretación sistemática de la LAI indica que al usar un concepto distinto, el legislador pretendió lograr un efecto diferente, pues de lo contrario hubiera utilizado el mismo.³⁸. En este sentido, una decisión “definitiva” necesariamente implica que se refiere a la resolución o sentencia que da término a una etapa del procedimiento administrativo o jurisdiccional (por eso la ley utiliza la disyunción “o”), independientemente que esa resolución admita un recurso posterior. En esta materia debe destacarse que, la práctica del IFAI ha interpretado que la fracción V del artículo 14 de la Ley puede ser invocada por la Secretaría de la Función Pública durante todas las etapas del procedimiento, hasta en tanto el mismo cause estado, entendiendo con ello que la resolución administrativa o jurisdiccional definitiva a que se refiere la citada fracción V, implica que no haya medio de impugnación expedito contra dicha resolución, sea que ésta se dicte en el

³⁸ Este es por ejemplo el caso de la parte final de la fracción V del artículo 13 en la que se refiere a “estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones *no causen estado*” (énfasis añadido)

ámbito administrativo o judicial.³⁹ Lo anterior, no obsta para que las resoluciones intraprocesales se consideren públicas.

En cuanto a la viabilidad de realizar versiones públicas nos parece que, como en el caso de la fracción IV, la LAI está protegiendo el expediente como una unidad documental integral. En este sentido no parece viable la elaboración de versiones públicas de un expediente mientras no se haya dictado la resolución final. Es decir, si bien las resoluciones intermedias que pongan fin a las etapas del procedimiento serán públicas, las demás constancias que forman parte del expediente serán reservadas hasta que el procedimiento cause estado.

3. Estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado

La fracción V del artículo 13 contiene diversas hipótesis de reserva. En el caso que no ocupa, la reserva de información aplica en los casos en que su difusión cause un serio perjuicio a las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado. La cuestión específica que corresponde esclarecer es cuál es la relación de esta reserva con aquellas contenidas en las fracciones IV y V del artículo 14.

El último párrafo del lineamiento vigésimo cuarto de los Lineamiento de clasificación establece que podrá clasificarse como reservada la información que posean las dependencias y entidades “relacionadas con las acciones y decisiones implementadas por los sujetos que intervienen en las diferentes etapas de los procesos judiciales, administrativos o arbitrales, así como aquellas que se sustancian ante tribunales internacionales” hasta que la resolución respectiva no haya causado estado o ejecutoria.

³⁹ Esta interpretación se ha reflejado en las resoluciones a los recursos de revisión 232/06 y 1826/06.

Una primera diferencia del 13-V con respecto a las causales del artículo 14 estriba en el bien jurídicamente protegido. En este último caso lo que se tutela es la imparcialidad del órgano que decide y el equilibrio procesal de las partes. La reserva del artículo 13 tiene otra razón y es proteger la capacidad de las autoridades de conducir a buen término los procesos judiciales y administrativos *en los que son partes*. Se trata así de evitar que la divulgación de cierta información pudiera menoscabar seriamente las estrategias de litigio de las partes y sus posibilidades de obtener un resultado que las favorezca.

La redacción del lineamiento expande la cobertura de la frase “procesos judiciales o administrativos” para incluir, creemos que con acierto, los procedimientos arbitrales y aquellos que se ventilen ante tribunales internacionales. La razón es que el bien jurídico tutelado –la capacidad de la autoridad para conducir a buen término un proceso en el que es parte- es el mismo, y existe por ello identidad en la causa que da origen a la reserva.

Otra diferencia fundamental con el artículo 14 es que, en la hipótesis del artículo 13, quien está legitimado para invocar la causal es en la mayoría de los casos, la autoridad que es parte o está involucrada en un procedimiento administrativo o jurisdiccional. Pero lo anterior no es suficiente, se debe además probar mediante la aplicación de una prueba de daño que la divulgación de la información solicitada causaría un “serio perjuicio” a esa estrategia procesal.

En este sentido, no basta que el documento en posesión de la dependencia o entidad esté relacionado con las acciones y decisiones de los involucrados – partes y terceros- en un procedimiento en trámite, sino que se requeriría probar, mediante la aplicación de una prueba de daño, que la divulgación de ese documento causaría un “serio perjuicio” a la estrategia procesal de la dependencia o entidad. En este sentido, consideramos que la redacción del

lineamiento vigésimo cuarta es desafortunada pues es demasiado amplia y se recomienda redactarla de manera más exacta.

Este estándar de daño es difícil de alcanzar respecto de los documentos que se integran al expediente de un proceso judicial o administrativo, pues una vez que se produce un documento ante la autoridad que sustancia el procedimiento éste será normalmente conocido por la contraparte, quien tiene en principio acceso al expediente. Una vez conocida por ella resulta difícil imaginar como se puede causar un “serio perjuicio” a la estrategia procesal.

Lo anterior nos conduce a señalar que esta causal normalmente se podría invocar por la autoridad de manera previa a que el documento al que se pretende tener acceso sea presentado ante la autoridad que lo sustancie, o bien cuando una vez que se ha presentado las circunstancias específicas de un procedimiento permitan demostrar que se cubren los requisitos de un daño presente, probable y específico que resulte en un serio perjuicio a su estrategia procesal y altere su posibilidad de ganarlo.

En la práctica diversas resoluciones del IFAI han confirmado la reserva de información con base en la fracción V del artículo 13. Sin embargo encontramos que esta fracción se ha aplicado de manera relativamente poco rigurosa, pues de las decisiones se desprende que en muy contadas ocasiones se ha aplicado consistentemente la prueba de daño. Así, en diversas resoluciones basta que se invoque la relación del documento con una causa seguida ante un tribunal para que proceda la reserva, sin haberse requerido que se pruebe el “serio perjuicio” a la estrategia judicial en cuestión.⁴⁰ En otros casos se reconoce que la divulgación de cierta información en posesión de las dependencias o entidades “pone en desventaja a una de las partes en su estrategia procesal”, pero no se establece de manera específica por qué se

⁴⁰ Véase por ejemplo los expedientes 03/194; 03/576

da esta situación y en qué sentido causa un “serio perjuicio” a la estrategia procesal de la dependencia o entidad. En otras tantas, se ha determinado, según se señaló en el párrafo anterior, que para causar un perjuicio a las estrategias procesales, el documento debe ser desconocido por la contraparte.

V. Conclusiones y recomendaciones

1. El principio central que rige a los procedimientos judiciales en Canadá y los Estados Unidos es el de publicidad. Este principio se entiende relacionado con la audiencia, columna vertebral del sistema anglosajón, dentro de cual el expediente judicial no es más que una expresión o apoyo para la misma.
2. Las restricciones al principio de publicidad de los procesos judiciales buscan balancear diversos intereses protegidos constitucionalmente. En concreto cuando se genera tensión entre la publicidad, entendida como un medio de protección contra la posible parcialidad o arbitrariedad de los tribunales, y la publicidad como un mecanismo que pueda afectar la imparcialidad del jurado.
3. En el derecho estadounidense y canadiense la función del expediente es distinta a la del derecho mexicano. En los primeros casos tienen la función de conservar la historia procesal para el momento de la apelación o para ayudar a los litigantes en la preparación de la audiencia, pero no constituye en sí mismo el eje central del procedimiento. En cambio en el proceso mexicano el expediente tiene una función central para la sustanciación del procedimiento.
4. En materia de procedimiento administrativo en ninguno de los dos países existe una excepción equiparable a aquella contenida en la ley mexicana como “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”. En el caso de procedimientos administrativos equiparables a procedimientos

cuasi-judiciales, los valores protegidos fundamentalmente son el de información propietaria y la capacidad de las dependencias administrativas de recibir y recabar información útil para la toma de decisiones. Otra excepción equiparable que puede invocarse en procedimientos administrativos cuasi-judiciales es la protección de la confidencialidad entre abogado y cliente.

5. A pesar de su uso en diferentes instrumentos legislativos, no existe en derecho mexicano un concepto definido y aceptado de lo que constituye un “procedimiento administrativo seguido en forma de juicio”. Así, ni la legislación ni la doctrina o la jurisprudencia aportan elementos que permitan construirlo de forma unívoca, pero sí permiten identificar algunas de sus características más básicas.
6. Los elementos que pueden ser utilizados para caracterizar a los “procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio” apuntan al empleo de un criterio contradictorio que consistiría en considerar como tales a aquellos en los cuales se presentan dos partes contrapuestas en sus pretensiones y sometidas a una tercera que resuelve –con independencia de la existencia de relación de subordinación jerárquica- respecto de un acto impugnado y durante el procedimiento se sigue el debido proceso, incluyendo la garantía de audiencia. Esta tercera parte tendría la característica de ser una autoridad administrativa (y no jurisdiccional). Durante la sustanciación de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio se deberán seguir las formalidades esenciales del procedimiento (debido proceso), fundamentalmente el estar en aptitud de presentar y desahogar pruebas, controvertir las aportadas por la contraparte, desvirtuar las desahogadas y formular alegatos. La resolución que emita esta tercera instancia tendría, en principio, un carácter declarativo o constitutivo de derechos

7. Esta caracterización permitiría diferenciar claramente los procedimientos administrativos en donde existe garantía de audiencia –pero no partes contrapuestas-, de aquellos “seguidos en forma de juicio”, uno de cuyos elementos definitorios sería la existencia de una triada (dos partes y un tercero que resuelve en forma imparcial).
8. La LAI establece un principio general de publicidad de la información gubernamental. Las excepciones son limitativas y deben ser interpretadas de manera restrictiva pues la propia LAI establece un principio de máxima publicidad.
9. La información reservada busca proteger un interés público jurídicamente tutelado, mientras que la información confidencial protege la vida privada, los datos personales y el patrimonio de las personas. En general en el primer caso se debería probar, mediante una prueba de daño, que la divulgación de cierta información causaría un daño al interés jurídicamente protegido.
10. La redacción del artículo 14 es desafortunada pues mezcla en sus diferentes fracciones causales que responden al interés público junto con otras que protegen la vida privada o el patrimonio de las personas.
11. Aunque no parece desprenderse del lenguaje e la LAI, sería posible construir a través de su interpretación la posibilidad de aplicar un motivación que justifique el daño al interés público protegido en algunas causales del artículo 14, en particular el proceso deliberativo. No obstante, otras de dichas causales claramente no admitirían esa prueba de daño (fracciones II, III, IV y V).
12. El Reglamento de Transparencia del Poder Judicial de la Federación aporta algunos elementos que pueden auxiliar en la interpretación analógica del artículo 14-IV y en la aplicación de otras disposiciones de

la LAI en materia de expedientes judiciales y de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio.

13. Este reglamento precisa que en los expedientes judiciales se encuentran “constancias, pruebas y distintos tipos de resolución”, pero que la restricción del artículo 14-IV se refiere exclusivamente a las pruebas y constancias que obran en los expedientes.
14. El mismo reglamento establece que los expedientes judiciales son reservados hasta en tanto no se dicta una sentencia ejecutoria, es decir aquella contra la que no procede recurso alguno. Una vez dictada esta sentencia el expediente es público, salvo si contiene documentos con información reservada o confidencial, en cuyo caso éstos deben clasificarse. En caso de solicitud de acceso se debe generar una versión pública del expediente.
15. Durante el procedimiento se dictan diversas resoluciones que tienen carácter público y no están protegidas por el artículo 14-IV, salvo que contengan datos personales, en cuyo caso deberá generarse una versión pública que los elimine.
16. Los bienes jurídicamente protegidos por el artículo 14-IV son la imparcialidad del juzgador y el equilibrio procesal entre las partes. También puede considerarse que se protege la capacidad de las autoridades de allegarse elementos para emitir sus resoluciones.
17. El bien jurídicamente protegido en el artículo 14-V es la imparcialidad del órgano que resuelve y el de presunción de inocencia.
18. El bien jurídicamente protegido en el artículo 13-V en lo relativo a las estrategias procesales es la capacidad de las autoridades de conducir a buen término los procesos en los que actué como parte.

19. Debe de considerarse que los expedientes de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio están integrados por las constancias y pruebas con base en las cuales se sustancia el procedimiento. Las resoluciones intraprocesales y definitivas de las autoridades administrativas no están protegidas por el artículo 14-IV de la LAI. Lo mismo se entendería respecto del procedimiento de responsabilidades y la causal de reserva establecida por el artículo 14 fracción V de la Ley.
20. Los documentos con información reservada o confidencial no pierden este carácter una vez que la resolución que recaiga sobre el expediente haya causado estado. En su caso, puede generarse una versión pública del expediente, pero únicamente después de que la resolución haya causado estado.
21. La reserva del artículo 14-IV puede ser invocada por la autoridad que sustancie el procedimiento y podría valorarse que también pueda serlo por las partes que posean una copia (total o parcial) del expediente antes de que cause estado el procedimiento. Lo mismo puede aplicarse para el caso del artículo 14 fracción V. La reserva de documentos que se encuentran en posesión de las partes y que forman parte del expediente debe ser fundamentada, previo análisis en particular, en el artículo 13-V, 14-VI, 14-I, 14-II o 18, según sea el caso.
22. El IFAI ha interpretado que existe un “procedimiento seguido en forma de juicio” cuando durante el procedimiento existe garantía de audiencia. Consideramos que esta interpretación podría acotarse con base en los criterios anotados en la conclusión 6.
23. En su caso, los procedimientos administrativos en donde existe garantía de audiencia –pero no hay partes contrapuestas- estarían protegidos por alguna de las hipótesis contempladas en la fracción V del artículo 13, o

bien, en la fracción VI del artículo 14, relativa al proceso deliberativo. Para facilitar la clasificación de la información de estos procedimientos y proteger la capacidad de decisión de las autoridades se recomiendan lineamientos de clasificación específicos a esta hipótesis. En este caso, se recomienda también generar una prueba de daño específica a estos procedimientos.

24. El IFAI ha aplicado con poco rigor la prueba de daño relacionada con el serio perjuicio a las estrategias procesales en procesos judiciales y administrativos. Al efecto recomendamos modificar la redacción del lineamiento vigésimo cuarto para darle un sentido más estricto y precisar que la autoridad debe probar que la divulgación de la información causaría un “serio perjuicio” a su estrategia procesal. En general, según han señalado resoluciones recientes, cuando el documento ha sido ya producido al expediente y la contraparte lo conoce, no parece *prima facie* que se cause el daño previsto en la Ley.

VI. Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel. 1999. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 14 ed. México: Porrúa, 1973.
- Alschuler, Albert W, “The Supreme Court and the Jury: Voir Dire, Peremptory Challenges, and the Review of Jury Verdicts”, *University of Chicago Law Review* 56 (1989)7
- Branscomb, Anne W., *Who Owns Information?: From Privacy to Public Access* (1994)
- Dule Law Journal. *Developments Under the Freedom of Information Act- 1988, 1989 Duke L.J.* 686, 716-719gg.
- Fernández Ramos, Severiano. 1997. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Marcial Pons .
- Fernández Ruiz, Jorge. 2002. *Derecho Administrativo*, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM-Porrúa.
- Fraga, Gabino. 2002. *Derecho administrativo*. 42 ed. ed. México: Porrúa., 1934.

- García de Enterría, Eduardo y Tomas-Ramón Fernández. 2002. *Curso de derecho administrativo II*. 8a. ed. ed. Madrid: Civitas, 1977.
- Hudson, David L. Jr., 2005. *Open government: an American Tradition Faces National Security, Privacy, and Other Challenges*.
- Lachaume, Jean-Francois. 2002. *Droit administratif*. 13a. ed. Paris: Presses Universitaires de France.
- López Ayllón, Sergio y Alejandro Posadas. 2006. *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*. México, CIDE, 2006 (Documento de Trabajo de la División de Estudios Jurídicos no. 18).
- Martín Mateo, Ramón. 2002. *Manual de derecho administrativo*. 21a. ed. Madrid: Trivium.
- Rivero, Jean y Jean Waline. 2000. *Droit administratif*. 19a. ed.. Paris: Dalloz.
- Roberts, Alasdair. 2006. *Blacked out. Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. 2002. *Principios de derecho administrativo*, vol. II. 3a. ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Seidman, Lewis M., “The Trial and Execution of Bruno Richard Hauptmann: Still Another Case That Will Not Die”, *Georgetown Law Journal* 66 (1977).
- Serra Rojas, Andrés. 1998. *Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*. 19 ed. México: Porrúa.
- Stunts, William J., “The Uneasy Relationship Between Criminal Procedure and Criminal Justice,” *Yale Law Journal* 107 (1997)
- Tron Petit, Jean Claude y Gabriela Ortiz Reyes. 2005. *La nulidad de los actos administrativos*. México: Porrúa.

Casos

- Am. Centennial Ins. Co. v. EEOC, 722 F. Supp. 180, 183 (D.N.J. 1989); cf. EEOC v. City of Milwaukee, 54 F. Supp. 885, 893 (E.D. Wis. 1999)
- Anderson v. United States Dep't of Justice, No. 95-1880, 1999 U.S. Dist. LEXIS 5048, at *8 (D.D.C. Apr. 12, 1999)
- Andrade v. United States Sentencing Comm'n, 989 F.2d 308, 309-10 (9th Cir. 1993)

- Canning v. United States Dep't of Justice, No. 92-0463, slip op. at 6 (D.D.C. June 26, 1995)
- Crump v. EEOC, No. 3:97-0275, slip op. at 5-6 (M.D. Tenn. May 30, 1997) (magistrate's recommendation), adopted (M.D. Tenn. June 18, 1997);
- Dickson in R. v. Oakes (1986), 19 C.R.R. 308, 336-37, [1986] 1 S.C.R. 103, 138-39
- Frito-Lay v. EEOC, 964 F. Supp. 236, 239-43 (W.D. Ky. 1997);
- Fund for Constitutional Gov't v. Nat'l Archives & Records Serv., 656 F.2d 856, 867 (D.C. Cir. 1981)
- Gaydos v. Mansmann, No. 98-5002, 1998 WL 389104, at *1 (D.C. Cir. June 24, 1998) (per curiam);
- Germosen v. Cox, No. 98 Civ. 1294, 1999 WL 1021559, at *13 (S.D.N.Y. Nov. 9, 1999)
- Greenberg v. United States Dep't of Treasury, 10 F. Supp. 2d 3, 27-28 (D.D.C. 1998)
- Helmsley v. United States Dep't of Justice, No. 90-2413, slip op. at 4-6 (D.D.C. Sept. 25, 1992)
- Irvin v. Dowd, 366 US 717 (1961).
- Jimenez v. FBI, 938 F. Supp. 21, 28 (D.D.C. 1996)
- Lieberman v. FTC, 771 F.2d 32, 39, n.14 (2d Cir. 1985)
- Mattox v. FTC, 752 F.2d 116, 122 (5th Cir. 1985)
- Maydak v. United States Dep't of Justice, 254 F. Supp. 2d 23, 40 (D.D.C. 2003)
- McDonnell v. United States, 4 F.3d 1227, 1246 (3d Cir. 1993)
- McQueen v. United States, 179 F.R.D. 522, 528-30 (S.D. Tex. May 6, 1998) (holding that all matters occurring before grand jury are protected even if records predate grand jury investigation), aff'd, 176 F.3d 478 (5th Cir. 1999) (unpublished table decision).
- Motion Picture Ass'n of Am. v. United States Dep't of Justice, No. 80 Civ. 6612, slip op. at 1 (S.D.N.Y. Oct. 6, 1981)
- Mudge Rose Guthrie Alexander & Ferdon v. United States Int'l Trade Comm'n, 846 F.2d 1527, 1530 (D.C. Cir. 1988).
- Nebraska Press Association v. Stuart, 427 U.S. 539 (1976).
- Peralta v. United States Attorney's Office, 69 F. Supp. 2d 21, 33 (D.D.C. 1999)
- Powell v. Superior Court, 238 Cal. Rptr. 777 (Cal. App. 2 Dist. 1991).

- R. v. Big M Drug Mart Ltd., at p. 110 C.R.R., pag. 352 S.C.R.
- R. v. Muise (No. 3A) No. 01430 Sydney Nova Scotia Supreme Court 17 C.R.R. (2d) 370; 1993 C.R.R. LEXIS 138 June 7, 1993.
- Raulerson v. Ashcroft, 271 F. Supp. 2d 17, 24 (D.D.C. 2002)
- Richmond Newspaper Inc. v. Virginia, 448 U.S. 555 (1980).
- Rugiero v. United States Dep't of Justice, 257 F.3d 534, 549 (6th Cir. 2001) cert. denied
- Sheppard v. Maxwell, 384 U.S. 333 (1966).
- Silets v. United States Dep't of Justice, 945 F.2d 227, 230 (7th Cir. 1991)
- Tel. Publ'g Co. v. United States Dep't of Justice, No. 95-521-M, slip op. at 16-18, 26-27 (D.N.H. Aug. 31, 1998)
- Twist v. Reno, No. 95-258, 1997 U.S. Dist. LEXIS 8981, at *5 n.1 (D.D.C. May 12, 1997) No. 97-5192, 1997 WL 811736 (D.C. Cir. Dec. 9, 1997);
- United States v. Alcorn, 6 Fed. Appx. 315, 317 (6th Cir. 2001)
- United States v. Ford, No. 96-00271-01, 1998 U.S. Dist. LEXIS 16438, at *1 (E.D. Pa. Oct. 21, 1998); cf. Callwood v. Dep't of Prob., 982 F.2d 341, 342 (D.V.I. 1997)
- United States v. Kearse, 30 Fed. Appx. 85 (4th Cir. 2002) (per curiam)
- United States v. Mitchell, No. 03-6938, 2003 WL 22999456, at *1 (4th Cir. Dec. 23, 2003)
- Warth v. Dep't of Justice, 595 F.2d 521, 523 (9th Cir. 1979);
- Wayne Seminoff Co. v. Mecham, No. 02-2445, 2003 U.S. Dist. LEXIS 5829, at *20 (E.D.N.Y. Apr. 10, 2003), aff'd, 82 Fed. Appx. 740 (2d Cir. 2003);
- Willis v. FBI, No. 96-1455, slip op. at 6 (D.D.C. Feb. 14, 1998) aff'd in part & remanded on other grounds