

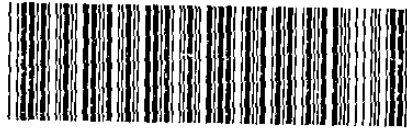
TM

K1

FDYC

2002

.S8



1020148986

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA**



**MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO**

**LAS LEYES DE INFORMACION EN MEXICO Y EN  
LOS ESTADOS UNIDOS: ESTUDIO COMPARADO**

**T E S I S**

**TRABAJO DE TESIS PRESENTADO PARA LA  
ACREDITACION PARCIAL DE LA MAESTRIA  
EN DERECHO PUBLICO**

**EILEEN McENTEE SULLIVAN**

**FACULTAD DE DERECHO. UANL  
CIUDAD UNIVERSITARIA  
MONTERREY. N. L.                      DICIEMBRE DE 2002**

22889

TM  
KI  
FDYC  
2002  
.58



FONDO  
TESIS

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO**

**LAS LEYES DE INFORMACIÓN EN MÉXICO  
Y EN LOS ESTADOS UNIDOS: ESTUDIO COMPARADO**

**TESIS**

**Trabajo de tesis presentado para la acreditación  
parcial de la Maestría en Derecho Público**

**Eileen McEntee Sullivan**

**Facultad de Derecho, UANL  
Ciudad Universitaria  
Monterrey, N. L.**

**Diciembre, 2002**

## INDICE DE CONTENIDO

Introducción.....	1
Notas a la introducción.....	4
<b>Capítulo 1</b>	
Orientación a los conceptos a estudiar.....	5
Fundamentos jurídicos del derecho a la información como derecho humano.....	5
Estándares internacionales para el derecho de la información...	6
Las Naciones Unidas.....	7
Las Naciones de la República (Commonwealth) de Inglaterra.....	12
La Organización de los Estados Americanos (OAS).....	13
El Consejo de Europa (COE).....	15
Derecho a la libre expresión (derecho a la libertad de expresión)..	19
Derecho a la información (libertad de información).....	20
Derecho del acceso a la información (Derecho de acceso a los Documentos en poder de las entidades públicas).....	22
El derecho a la privacidad.....	23
El derecho a la información vs. El derecho a la privacidad.....	24
Resumen.....	26
Notas al capítulo 1.....	27
<b>Capítulo 2</b>	
Metodología para el estudio comparativo.....	28
Los principios para la legislación del derecho a la información.....	28
Descripción del Modelo para la legislación del derecho a la Información.....	33
Resumen del contenido del Modelo.....	35
Parte I: Definiciones y propósito.....	37
Parte II: El derecho de acceso a la información mantenida por las entidades públicas.....	38
Parte III: Medidas para promover la apertura.....	43
Parte IV: Excepciones.....	45
Parte V: El Comisionado de Información.....	48
Parte VI: Obligatoriedad de la ley impuesta por el Comisionado.....	50
Parte VII: Personas que reportan un acto indebido (whistleblowers).....	53
Parte VIII: Reponsabilidades penal y civil.....	53
Parte IX: Provisiones misceláneas.....	54
Clasificación de la información para el presente estudio.....	55
Resumen de la clasificación.....	56
Resumen del capítulo.....	56
Notas al capítulo 2.....	56

### Capítulo 3

<i>La Acta de Libertad de Información (Derecho a la Información) de 1966 (FOIA) y la Acta de Privacidad de 1974</i> .....	57
<i>Orientación general a la Acta de Libertad de Información (Derecho a la Información de 1966 (FOIA) y a la Acta de Privacidad de 1974</i> .....	58
<i>Análisis del contenido de la FOIA de 1966 y de la Acta de Privacidad de 1974</i> .....	61
Parte I: Definiciones y propósito.....	61
Parte II: Amplitud de los derechos protegidos.....	70
Parte III: Las excepciones (exenciones y exclusiones).....	76
Parte IV: Procedimiento y cuotas para acceder a la Información mantenida por las entidades públicas.....	80
Parte V: El procedimiento de revisión en los casos de una decisión nugatoria.....	84
Actos legislativos y administrativos que dan continuidad al derecho a la información y a la privacidad.....	88
Resumen.....	93
Notas al capítulo 3.....	93

### Capítulo 4

<i>La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i> .....	101
El derecho de la información como un derecho subjetivo, fundamental y natural.....	101
La legislación en materia de derecho de expresión y de información en México.....	104
Regulación constitucional de los derechos de expresión y de información en el Sistema Jurídico Mexicano antes de la aparición de la <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i> .....	110
Antecedentes legislativos y orientación general a la <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i> .....	122
Análisis del contenido de la <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i> .....	124
Parte I: Definiciones y propósitos. Estructura organizacional para lograr los propósitos.....	124
Parte II: Amplitud de los derechos protegidos.....	131
Parte III: Las excepciones (información reservada e Información confidencial).....	140
Parte IV: Procedimientos y cuotas para acceder a la Información mantenida por las entidades públicas.....	143
Parte V: El procedimiento de revisión en casos donde la autoridad administrativa niega el acceso a la información.....	147
Resumen.....	153

Notas al capítulo 4.....	53
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Diferencias y semejanzas entre las leyes de información de los Estados Unidos y México.....</b>	<b>161</b>
<b>Parte I: Definiciones y propósitos.....</b>	<b>161</b>
Definiciones.....	161
Comentario.....	161
Propósitos.....	163
Estructura organizacional para lograr los propósitos.....	164
<b>Parte II: Amplitud del derecho a la información protegido.....</b>	<b>164</b>
Comentario.....	170
<b>Parte III: Las exenciones y exclusiones; la información reservada y la confidencial.....</b>	<b>171</b>
Comentario.....	178
<b>Parte IV: Procedimiento y cuota para acceder la información Mantenido por las entidades públicas.....</b>	<b>179</b>
Comentario.....	186
<b>Parte V: El procedimiento de revisión en casos de una Decisión nugatoria.....</b>	<b>187</b>
Comentario.....	193
Resumen.....	193
Notas al capítulo 5.....	194
Conclusiones generales.....	195
Lista de abreviaturas.....	198
Bibliografía.....	198
<b>Anexo A</b>	
<b>Freedom of Information Act of 1966 (FOIA)</b>	
<b>Ley de Libertad (Derecho) de Información de 1966</b>	
<b>The Privacy Act of 1974</b>	
<b>La Acta de Libertad de Información (Derecho a la Información) de 1966 (FOIA)</b>	
<b>Anexo B</b>	
<b>La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</b>	
<b>Federal Law of Transparency and Access to Government Public Information</b>	



## INDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1	
Soluciones jurídicas teóricas para la colisión de derechos.....	25
Cuadro 2.1	
Modelo para la legislación del derecho a la información. Índice de contenido.....	35
Cuadro 2.2	
Definiciones de términos importantes en el modelo para la legislación del derecho a la información.....	37
Cuadro 2.3	
Panorama general sobre el derecho de acceso a la información.....	38
Cuadro 2.4	
Medidas para promover la apertura.....	43
Cuadro 2.5	
Consideraciones sobre las excepciones que se deben incluir en la legislación del derecho a la información.....	45
Cuadro 2.6	
El Comisionado de Información.....	48
Cuadro 2.7	
La obligatoriedad de la ley impuesta por el Comisionado.....	50
Cuadro 2.8	
Protección para los Whistleblowers.....	53
Cuadro 2.9	
Las responsabilidades penal y civil.....	53
Cuadro 2.10	
Provisiones miscelánea.....	54
Cuadro 2.11	
La clasificación que se usará en el análisis de las leyes de información que se estudia en el presente trabajo.....	56
Cuadro 3.1	
Definiciones de términos establecidos en la <i>FOIA</i> y en la <i>Acta de Privacidad</i> .....	61

Cuadro 3.2	
Propósito de las Actas.....	69
Cuadro 3.3	
Amplitud de los derechos protegidos.....	70
Cuadro 3.4	
Las exenciones y exclusiones.....	76
Cuadro 3.5	
Procedimiento y cuotas para acceso a la información pública.....	80
Cuadro 3.6	
El procedimiento de revisión en casos de una decisión nugatoria.....	84
Cuadro 3.7	
Actos legislativos y administrativos que dan continuidad al derecho de información y a la privacidad en los Estados Unidos.....	88
Cuadro 4.1	
Fuentes de derecho de la información en el Sistema Jurídico Mexicano..	104
Cuadro 4.2	
Regulación constitucional de los derechos de expresión y de información en el Sistema Jurídico Mexicano antes de la aparición de la <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i> .....	110
Cuadro 4.3	
Definiciones de términos establecidos en la <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i> .....	124
Cuadro 4.4	
Estructural organizacional para lograr los propósitos de la Ley.....	127
Cuadro 4.5	
Amplitud de los derechos protegidos.....	132
Cuadro 4.6	
Las excepciones (información reservada e información confidencial).....	140
Cuadro 4.7	
Procedimiento y cuotas para el acceso a la información.....	144
Cuadro 4.8	
Procedimiento de reclamación a una decisión nugatoria de la autoridad competente.....	148

Cuadro 5.1	
Definiciones de términos.....	161
Cuadro 5.2	
Amplitud del derecho a la información protegido.....	164
Cuadro 5.3	
Las exenciones y exclusiones; la información reservada y la confidencial.....	171
Cuadro 5.4	
Procedimiento y cuotas para acceder la información mantenida por las Entidades públicas.....	179
Cuadro 5.5	
El procedimiento de revisión en casos de una decisión nugatoria.....	187

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco primeramente al MDP. Raúl Ángel Villarreal De La Garza, asesor de este tesis. Fue en la materia de Libertades Públicas que llevé con el Profesor Villarreal De La Garza que logré percibir la importancia del derecho a la información como un Derecho Humano. Al iniciar esta materia, el Profesor me señaló la importancia de estudiar las Declaraciones del Derecho Humano y de conocer su evolución histórica; y efectivamente, fue en el transcurso de elaborar el trabajo sobre la historia de las Declaraciones de los Derechos Humanos que detecté el tema para la presente Tesis.

También agradezco a la MDL. Nora L. Alanís Díaz, al Lic. Everardo Flores Cantú y al Lic. Roberto Villarreal Reséndez, quienes fueron tan amables de revisar el Anteproyecto de Tesis y cuya aceptación del mismo me permitió seguir adelante en la elaboración de la Tesis.

Al Dr. José Luis Prado Maillard, al MDP. Jorge Enrique Murillo Martínez y a la MCP. Juana Ma. Del Rosario Martínez Almaguer, miembros del Comité de Revisión para la presente Tesis, les agradezco el tiempo e interés que dieron a la revisión de la misma.

También quiero dar las gracias al Lic. Ricardo Treviño García, Profesor de la Facultad de Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores del Tecnológico de Monterrey, quien me animó a iniciar mis estudios en Derecho; y al Dr. Rogelio Martínez Vera, Director del Centro de Investigación Jurídica en el ITESM, quien siempre tuvo la disposición de orientarme en cuanto a la bibliografía para elaborar los trabajos de los cursos de la Maestría en Derecho Público.

Al Ing. Humberto Madero Cantú, quiero expresar un agradecimiento muy especial por su apoyo a mi interés por estudiar Derecho.

Eileen McEntee  
Monterrey, N.L.  
3 de Diciembre, 2002

## INTRODUCCIÓN

“El derecho a la información debe ser garantizado como un derecho legal que permita a todos los individuos obtener registros e información controlada por los poderes ejecutivos, legislativos y judicial del estado, así como cualquier corporación gubernamental y cualquier otro cuerpo que desempeñe funciones públicas.

\_\_\_\_ *Promoviendo el Gobierno Abierto: Principios de Bienestar Común y Pautas en el Derecho de Saber*, adoptado por los Ministros de Derecho de las naciones del Commonwealth, 1999

“Esta ley (*Acta de Libertad de Información*, 1966) fue iniciada por el Congreso y firmada por el Presidente con varios intereses claves:

- que las revelaciones sean la regla general, no la excepción;
- que todos los individuos tengan los mismos derechos de acceso;
- que el cargo sea en el Gobierno para justificar el retener un documento, y no en la persona que lo solicitó;
- que los individuos a los que impropriamente se les negó el acceso a documentos tengan derecho de buscar alivio en las cortes;
- que exista un cambio en la política y actitud del Gobierno

Es importante que cada agencia de Gobierno utilice esta oportunidad para el auto-análisis crítico y revisión de sus procedimientos. De hecho, esta ley puede tener influencia positiva y beneficiosa en la administración.”

\_\_\_\_ *Memorandum General Notarial en la Sección de Información Pública de la Acta de Procedimiento Administrativo*, Junio 1967

“Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir información, expresar opiniones y diseminarlas libremente. Nadie puede restringir o denegar estos derechos.

Las autoridades deben estar obligadas por ley de hacer disponible en un tiempo y forma razonable la información generada por el sector público.”

\_\_\_\_ *Declaración de Chapultepec*, 11 de mayo 1994 (Asociación Interamericana de Prensa, durante la Conferencia Hemisférica sobre la Libertad de Expresión, Ciudad de México)

“Cualquier ciudadano de la Unión, y cualquier persona natural o legal residiendo o teniendo su oficina registrada en los Estados Miembros, tiene el derecho de acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

\_\_\_\_ *Artículo 42, Pacto de los Derechos Fundamentales*, 2000

El 30 de abril, 2002, la Cámara de Diputados y el Senado aprobaron por unanimidad (86-0) la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para México*. Este hecho es testimonio de la conciencia que se tienen en México de la importancia de este asunto en la actualidad. Hoy en día se observa “una tendencia hacia la transparencia y la responsabilidad por parte de los gobiernos y del sector público... (y) esta tendencia se intensificará con el desarrollo de la tecnología de la información, el incremento en la extensión de la globalización y la interdependencia de las economías nacionales.”<sup>1</sup>

México participa, junto con otros países, en un movimiento que ha estado ocurriendo a nivel mundial desde hace tiempo para ampliar las libertades públicas en el contexto del derecho a la información. En su artículo “El derecho del mundo

a saber”, publicado *Foreign Policy* (agosto, 2002), Thomas Blanton observa que en la última década, los ciudadanos de muchos países del mundo han estado exigiendo más apertura por parte de sus gobiernos. En seguida citamos a Blanton al respecto:

“... durante esa década (la década entre el colapso de la Unión Soviética y el World Trade Center), 26 países —de Japón a Bulgaria, Irlanda a Sudáfrica, y Tailandia a Gran Bretaña— promulgaron estatutos formales que garantizan a sus ciudadanos el derecho de acceder información gubernamental. En la primera semana después de que la ley Japonesa de acceso se puso en efecto en el 2001, los ciudadanos *metieron* más de 4,000 solicitudes. Más de medio millón de ciudadanos de Tailandia utilizaron la Acta de Información Oficial en sus primeros tres años. La Acta de Derecho a la Información (FOIA) de Estados Unidos es la ley de acceso más invocada en el mundo. En el 2000, el gobierno federal americano recibió más de 2 millones de solicitudes FOIA de ciudadanos, corporaciones y extranjeros (la ley está abierta a cualquier persona), y gastó aproximadamente \$1 (un dólar) por ciudadano americano (\$253 millones de dólares) para implementar esta ley. Las instituciones multilaterales también tratan de cumplir con los retos del derecho a la información de sus estados miembros (como la Unión Europea (EU), en donde Suiza, Dinamarca y Finlandia critican la cultura de secreto favorecida por Alemania y Francia) o de la sociedad civil (el Banco Mundial está preparando una política de auto-revelación, sin mucho entusiasmo).” (Blanton, 2002)

David Banisar señala que en la actualidad existe “legislación formal para facilitar el acceso a los archivos del Estado en 40 países, y otros 30 países están en proceso de aprobar esta legislación.” (Banisar, 2002) Para apreciar la extensión y el progreso de la legislación sobre derecho a la información en el mundo, se puede observar un mapa, creado por Banisar, en el que se presentan los países en donde existe legislación y/o proyectos de ley sobre este asunto en:

<http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-laws.jpg> (accesado 02/08/02).

En el documento de la organización ARTICLE 19, *Global Trends on the Right to Information (Tendencias globales en el derecho a la información)*, se refiere a la información como el “oxígeno de la democracia”, dando la siguiente explicación:

“Si las personas no saben lo que esta pasando en su sociedad, si las acciones de aquellos que los gobiernan son escondidas, entonces los ciudadanos no pueden tomar una parte significativa en los asuntos de la sociedad. Pero la información no sólo es necesaria para la gente, es una parte esencial de un buen gobierno. Un mal gobierno necesita los secretos para sobrevivir. Permite el crecimiento de la ineficiencia, desperdicio y corrupción. Como lo observa la economista Amartya Sen, ganadora de un Premio Nobel, nunca ha existido una hambruna

substantial en un país con una forma democrática de gobierno y una prensa relativamente libre. La información permite a las personas criticar las acciones de un gobierno y es la base para el propio debate informado de esas acciones.” (ARTÍCULO 19, Junio 1999:2)<sup>2</sup>

En cuánto a los beneficios del derecho del acceso a la información se encuentran los siguientes:

“... Facilita la participación pública en asuntos públicos al proveer acceso a información relevante a personas que son autorizados a realizar decisiones informadas y ejercer mejor sus derechos democráticos. Mejora la contabilidad del gobierno, mejora la toma de decisiones, provee mejor información para seleccionar representantes, mejora la credibilidad del gobierno con sus ciudadanos, y provee una ayuda poderosa en la lucha contra la corrupción. Es también un tema de sustento y desarrollo, especialmente en situaciones de pobreza y falta de poder.”(ibid.)<sup>3</sup>

Reconocer y promover el derecho a la información también ayuda a controlar la corrupción. La Directora Ejecutiva de la organización Transparencia Internacional, la Señora Roslyn Hees, en un artículo publicado en la revista digital, *Media Rights Agenda*, de noviembre, 2000, señala que ella da su completo apoyo a la ley del derecho a la información del gobierno de Nigeria, porque la considera “una panacea para contrarrestar la corrupción.”<sup>4</sup>

Dada la relevancia del derecho a la información en la actualidad, quisimos conocer más al respecto, y por esto, elegimos indagar sobre este tema para la tesis de la Maestría en Derecho Público. Este tesis es un trabajo de derecho internacional público y su objetivo general es comparar las leyes del derecho a la información entre México y los Estados Unidos. El derecho a la información es un Derecho Humano Fundamental. En el documento del Article 19, *Global Trends on the Right to Information*, que ya mencionamos, se observa que “el derecho a la información ha sido reconocido como un derecho humano fundamental, íntimamente ligado al respeto por la dignidad inherente de todo ser humano.” (5) Por este hecho, se inicia, en el capítulo 1 con una exposición sobre los fundamentos jurídicos del derecho a la información como derecho humano; en seguida se presentan los estándares internacionales del derecho a la información. En el mismo capítulo se aborda el tema del conflicto o colisión entre el derecho a la información y el derecho a la privacidad. También se considera la relación que existe entre el derecho a la información y el derecho a la libre expresión.

En el capítulo 2 se explica la metodología a seguir para este estudio comparativo y en los siguientes dos capítulos, se aplicará esta metodología a la *Acta del Derecho a la Información de 1966* y la *Acta de Privacidad de 1974* de los Estados Unidos (capítulo III) y a la nueva *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* de México (capítulo IV). En el capítulo V se realizará el análisis comparativo entre las leyes del derecho a la información de estos dos países.

## Notas

<sup>1</sup> *Commonwealth Freedom of Information Principles*, Annex 1 de *Global Trends on the Right to Information: A Survey of South Asia*, documento de ARTICLE 19 en <http://www.article19.org/docimages/1116.html> (accesado 01/08/02)

<sup>2</sup> Article 19 es una organización dedicada a promover el derecho a la información en el mundo. La referencia se encuentra en el prefacio de *El derecho del público a saber: Principios de la legislación del derecho a la información* en <http://www.article19.org/docimages/512.htm> (accesado 02/08/02)

<sup>3</sup> *Commonwealth Freedom of Information Principles*, Annex 1 de *Global Trends on the Right to Information: A Survey of South Asia*, publicado por ARTICLE 19, La Iniciativa de la República (Naciones del "Commonwealth" de Inglaterra), El Centro para las Alternativas Políticas y La Comisión de Derechos Humanos de Pakistan, Julio de 2001. Se puede acceder el documento en <http://www.article19.org/docimages/1116.htm> (accesado 02/08/02)

<sup>4</sup> El artículo se puede consultar en: [http://www.internews.org/mra/mrm/nov00/novoo\\_foi.htm](http://www.internews.org/mra/mrm/nov00/novoo_foi.htm) (accesado 06/08/01)