

Información reservada y confidencial como límite del derecho de acceso a la información en México*

Sofía Salgado Remigio**

Palabras Clave: Información reservada y confidencial, Razón de Estado, Seguridad Nacional, Acceso a la Información Pública y Democracia.

Keywords: Confidential and classified information, State Reason, National Security, Access to Public Information, and Democracy.”

Resumen

Este ensayo analiza la información reservada y confidencial como límites del Derechos de Acceso a la Información Pública, a través del caso del “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras que el Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”, publicado el veintidós de noviembre del año 2021 en el Diario Oficial de la Federación. Este acuerdo, establece dos macro regímenes especiales administrativos, uno de ellos vinculado con el régimen de opacidad especial. El acuerdo fue la voluntad del jefe de ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confieren diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para lograr este análisis primero se describe y analiza el caso, posteriormente se analiza a raíz de la teoría y los sustentos que permiten reflexiona sobre los tipos de información reservada, los intereses que protege, la razón del Estado que los avala y los efectos que acarrea en Estados con estándares de más o menos democracia. Resumen en inglés del texto de Sofía Salgado

Abstract

This essay analyzes reserved and confidential information as limits of the Rights of Access to Public Information, through the case of the “Agreement by which the dependencies and entities of the Federal Public Administration are instructed to carry out the actions indicated, in relation to the projects and works that the Government of Mexico considered of public interest and national security, as well as priority and strategic for national development”, published on November 22, 2021 in the Official Gazette of the Federation. This agreement establishes two macro special administrative regimes, one of them linked to the special opacity regime. The agreement was the will of the chief executive in exercise of the power conferred various articles of the Political Constitution of the United Mexican States and the Organic Law of Public Administration Federal. To achieve this analysis, the case is first described and analyzed, then analyzes as a result of the theory and the sustentances that allow reflection on the types of confidential information, the interests that protects, the reason of the State that endorses them and the effects that it entails in States with standards of more or less democracy.

*Recibido: 10 de enero de 2023. Aceptado: 23 de abril de 2023.

** Investigadora de Tiempo Completo de la Coordinación de Humanidades, adscrita al Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: ssalgado@comunidad.unam.mx

Introducción

La democracia mexicana tiene características estructurales, algunas de ellas no se han analizado, comprendido, teorizado con adecuado rigor científico. Dentro de estas características se encuentran los macro regímenes especiales administrativos que poseen un sello propio en diversas esferas como conjuntos identitarios que operan de manera orgánica para cumplir con una razón de Estado bajo la lógica de la racionalidad del logos político de las cúpulas que administran el aparato administrativo.

Estos conjuntos son adecuaciones a medida de la necesidad imperante de Estado que se pretenda impulsar por los poderes ejecutivos. Estos regímenes especiales siempre han existido, empero, se han naturalizado e invisibilizado. Asimismo, los regímenes especiales tienen que adaptar las políticas públicas, los derechos, y ahora los derechos humanos, libertad de expresión, acceso a la información, secretos, protección de datos personales, para maximizar la eficacia de la consecución de la razón de Estado a implementar; estos regímenes también inciden en la respuesta de todo el aparato administrativo, incluyendo los sistemas de contratación pública.

En este momento hay dos regímenes especiales administrativos de gran interés público, privado, social, comunitario, de pueblos originarios que presentan idoneidad de análisis por la cantidad y forma de la información, son vigentes, innovadores administrativamente y no han sido objeto de estudio en la academia. Los regímenes especiales de que se habla son el correspondiente que se crea con el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras que el Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”, que se identificara como “proyectos de interés público y prioritarios” y el correspondiente al organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal denominado Litio para México, con el acrónimo “LitioMx.” En este ensayo sólo trataremos el primero.

El Acuerdo “proyectos de interés público y prioritarios”

El veintidós de noviembre del año 2021 se publicó el acuerdo que declara de interés público y seguridad nacional

“La realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional” (Art. 1, DOF, 2022)

Asimismo instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a:

“[...] otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el Acuerdo y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados” (Art. 2, DOF, 2022)

A estas solicitudes se refiere que si no se emiten en un plazo máximo de cinco días hábiles, estas autorizaciones serán consideradas resueltas en sentido positivo.¹ Y finalmente se informa que “La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva.” (Artículo 3, DOF, 2021)

En este ensayo, este Acuerdo se analizará mediante la aproximación metodológica comparada, aplicada a los dos tipos de macro régimen administrativo que como análisis se identifican (el régimen especial en la gestión de las obras de gobierno y régimen de autorización anticipada). Estos macro regímenes administrativos especiales creados por razón de Estado se muestran con este acuerdo y de la misma manera, se muestra la dualidad, convergencia y choque entre transparencia y opacidad.

El “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras que el Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”² establece un macro régimen especial administrativo. El acuerdo fue la voluntad del jefe de ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confieren diversos artículos de la constitución general de la república y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este estudio comparado consiste en dos etapas de investigación. Primero se desarrolla una aproximación holística donde aparecen los actores, sus intervenciones, las respuestas y después se realiza una línea de tiempo que permite ver la dimensión tiempo en este proceso con una notable afectación al principio fundamental del proceso administrativo de la Administración Pública.

Los actores y sus acciones

En las líneas siguientes se muestra la participación y las acciones de diversos actores como el jefe del ejecutivo federal, los y las titulares de las secretarías de Estado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y la ciudadanía. Todos ellos como actores relevantes de este caso en análisis, denominado “régimen especial de opacidad anticipada generalizada”.

La actuación del jefe del ejecutivo:

“Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza,

1 “La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo.” Segundo Párrafo del Artículo 2 del Acuerdo. Disponible en: <https://bit.ly/3YBSTPL>

2 Diario Oficial de la Federación. 2021. ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. Disponible en: <https://bit.ly/3YBSTPL>

complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional (DOF, 22/11/2021).

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales:

“No se considere de interés público y/o de seguridad nacional ningún proyecto u obra de infraestructura a cargo del Gobierno de México, asociados a sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional, salvo en los supuestos que se establezcan en las normas vigentes y aplicables al caso antes de la publicación del Acuerdo impugnado. Es decir, que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento para su clasificación correspondiente, mediante la prueba de daño en términos de lo dispuesto por el artículo 6° de la Constitución y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (SCJN, 13/12/2021).

Aparato Administrativo del Estado:

“El Poder Ejecutivo Federal, los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura y Desarrollo Rural, Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Cultura y Turismo, junto con los secretarios se incluyen todo su equipo de trabajo consistente en todo el personal de confianza de todas las secretarías mencionadas, legitimaron pasivamente el “Acuerdo” al intervenir en el refrendo del decreto impugnado” (SCJN B, 13/12/2021).

Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“La determinación sobre la medida cautelar (suspensión), se otorga la suspensión para que se suspendan todos los efectos y las consecuencias del “Acuerdo”, que deriven de catalogar la información detallada en este como de interés público y seguridad nacional, hasta en tanto se resuelva el fondo del presente asunto, (...). En efecto, procede otorgar la suspensión porque la clasificación de las obras y proyectos del Gobierno federal como de interés público y seguridad nacional puede tener como consecuencia una restricción en el acceso a la información relacionada con esas obras, lo cual puede restringir el ámbito de atribuciones constitucionales del Instituto actor y, por supuesto, de su responsabilidad de garantizar a la ciudadanía el ejercicio de ese derecho, (...). Esto, porque al considerar como de seguridad nacional los proyectos y obras del Gobierno federal, entonces la información relacionada con los mismos se le puede considerar de la misma manera y, en consecuencia, estar reservada sin cumplir el principio de legalidad, (...), sin seguir el procedimiento ordinario, es decir, analizar si dicha información cumple con los supuestos para actualizar la hipótesis respectiva, así como realizar la prueba de daño” (SCJN A, 13/12/2021).

Medios de Comunicación e información

Los medios de comunicación mostraron en una contundente mayoría un sesgo de la información, haciendo menciones parciales según su conveniencia. Dichas menciones no alcanzaron el grado de un análisis y explicación del fenómeno político tan sui géneris que se estaba gestando a las personas en México y el mundo. No se analizó la implicación profunda que tenía para la constitución y actuar del gobierno ni se hizo un análisis de riesgo para la democracia mexicana.

El régimen especial de autorización provisional

Cuando el ejecutivo federal instruye a “las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados, también indicó el tiempo que tenían para emitir esas autorizaciones y de no hacerlo se considerarían resueltas en positivo”. Vigencias que tendrán una vigencia de 12 meses, tiempo en el cual se deberá obtener las autorizaciones definitivas (DOF, 22/11/2021).

En relación con este régimen, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales considera:

“Que en los proyectos u obras de infraestructura y aquellos considerados estratégicos o prioritarios a cargo del Gobierno de México, se respete el debido proceso administrativo y en el caso de que para su consecución sea necesario en términos de la normatividad aplicable la obtención de licencias, permisos o autorizaciones, para el desarrollo y ejecución de los mismos, estas se otorguen en los términos y plazos previstos por la legislación vigente antes del inicio de la vigencia del Acuerdo impugnado y garantizando los derechos de terceros” (SCJN A, 13/12/2021).

El Aparato Administrativo del Estado, en atención al Acto de Suspensión de la SCJN dijo que “todas las dependencias del Ejecutivo Federal, junto con los secretarios se incluyen todo su equipo de trabajo consistente en todo el personal de confianza de todas las secretarías mencionadas, legitimaron pasivamente el “Acuerdo” al intervenir en el refrendo del decreto impugnado” (SCJN B, 13/12/2021).

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Ahora bien, procede negar la medida cautelar en los términos solicitados, (...). En relación con la solicitud del promovente en el sentido de que se suspenda el acatamiento de las instrucciones administrativas determinadas en el acuerdo impugnado para la consecución de los proyectos u obras y aquellos considerados estratégicos y prioritarios para el Gobierno de México; no se advierte, ni siquiera de manera indiciaria, el interés suspensivo que tiene el Instituto actor con dicha medida cautelar” (SCJN A, 13/12/2021).

Y en su caso los medios de comunicación continuaban en una intervención mediática sin realizan un análisis a profundidad para la ciudadanía y los demás sectores.

Entre el acuerdo y la suspensión, a la inanición de los poderes del Estado.

Estas fueron las etapas en las que se puede resumir el proceso de suspensión del Acuerdo.

- 1) Acuerdo en el DOF (22/11/2021)
- 2) Legitimación Pasiva del Acuerdo por parte de los secretarios de Estado y la administración pública federal de confianza
- 3) Demanda de Controversia Constitucional promovida por el INAI (10/12/2021)
- 4) Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional emitido por la SCJN (13/12/2021)
- 5) Pausa de operación del régimen especial de opacidad anticipada generalizada y Continuación de operación del régimen especial de autorización provisional,
- 6) Discrecionalidad procesal, que implique la modificación de todos los procesos administrativos que afecte el “Acuerdo” en toda la Administración Pública Federal, al continuar el régimen de excepción para la autorización provisional.



Fuente. Elaboración propia.

Esta serie de proceso muestra las diferentes etapas por las que pasó el proceso, el cual va de la publicación del Acuerdo a la continuidad de la discrecionalidad procesal y el régimen de excepción que se crea ante la continuidad de la operación del régimen de autorización provisional, definida como parte de las atribuciones del ejecutivo federal, frente a los otros poderes del Estado.

La modificación de todos los procesos administrativos que afecte el “Acuerdo” exige también especificar que se tienen que adaptar todas las etapas del principio de la Ciencia de la Administración Pública del proceso administrativo, que consisten en el diseño, planeación, implementación, operación, evaluación, rendición de cuentas.

Cabría resaltar que autorizar previamente lo que probablemente no cumple los requisitos formales y legales y dar un período de 12 meses para que se reúnan esos requisitos implica un compromiso y una responsabilidad tácita que emana del proceso político y administrativo que fungió como la legitimación pasiva del aparato administrativo del Gobierno federal, esa responsabilidad es tomar todas las medidas y adecuaciones para que además de llevar los procesos administrativos regulares se garantice la legalidad, transparencia, respeto a los derechos humanos, la eficiente administración de los recursos por parte del gobierno, una evaluación rigurosa, una rendición de cuentas y una planeación de una integridad altísimas.

Se vislumbran dificultades administrativas en la Secretaría de la Función Pública porque garantizar la legalidad, integridad y constitucionalidad de los actos administrativos y de las contrataciones públicas dentro de la operación de este macro régimen especial administrativo implicaría empezar etapas del proceso administrativo antes que terminen otras, evaluar los actos administrativos derivados finales con la probabilidad de que actos previos y necesarios no han sido completados.

Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la evaluación de los indicadores de los programas sería un problema y por ende la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos, para el Instituto Nacional de Antropología e Historia y otras secretarías la “autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos” sería imposible en algunos casos pues se tienen que realizar estudios, validaciones y un sin número de hechos jurídicos que si no son llevados a cabo podrían generar una cascada de violaciones graves a derechos humanos, faltas administrativas y delitos penales y fiscales como sería la consideración, consulta e incorporación de las comunidades originarias en los proyectos según el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es decir, el aparato administrativo tendrá obligatoriamente que determinar por casos cuando se podrá dar la autorización provisional y cuando es imposible hacerlo por caer en acciones inconstitucionales o con responsabilidad política, administrativa, fiscal, civil y penal.

En este caso, el macro régimen especial administrativo propuesto por el jefe del ejecutivo federal establecía un régimen completo de tratamiento de la información para todos los actos administrativos, no sólo las autorizaciones provisionales, que se derivaran de la obras del Gobierno federal, esta situación es amplísima pues implica actos que no han sido realizados, que serán realizados en diferentes horizontes temporales y la imposibilidad de acceder a cualquier dato de información derivado de esas obras. Pues cada dato sería considerado de interés público y seguridad nacional. Este macro régimen también incluye un régimen completo en la forma de actuar del aparato administrativo que al iniciar con la autorización preliminar acabaría afectando en cascada todos los actos de diseño, planeación, implementación, operación, evaluación y rendición de cuentas de todos los actos administrativos de las obras del Gobierno federal que afecta el “Acuerdo.” En conjunto los dos regímenes constituyen un régimen combinado probablemente muy eficiente y efectivo para lograr las razones de Estado elegidas por medio de la administración pública federal pero en extremo riesgoso e injustificable con base en los principios democráticos.

La tensión entre el acceso a la información, los secretos y reservas de información.

Hay una tensión que se ha venido estudiando entre el Derecho de Acceso a la Información Pública y las reservas de información, entre ellas las correspondientes a la información confidencial³ como la información de las personas en posesión de cualquier persona o institución diferente a su titular.

Los límites al derecho al acceso a la información y la transparencia son: por un lado, la soberanía y la seguridad nacional ligadas a la razón de Estado y por otro el derecho

3 Capítulo II. De la Información confidencial. Artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. 20-05-2021.

a la privacidad o protección de datos. El primer límite forma parte de la protección del poder político fundado en los intereses superiores del Estado que constituyen *per se* su esencia y objetivo. El segundo límite es un derecho con igual importancia que el acceso a la información: el derecho a la privacidad o la protección de datos personales. Entre Acceso a la Información y privacidad debe mantenerse el control de proporcionalidad y ponderarse, según el argumento que los sustente; siempre contemplando el principio de máxima publicidad de uno y la confidencialidad del otro, pues ambos derechos son reconocidos como fundamentales.

En el caso de este acuerdo, haremos referencia con mayor detalle a la Razón de Estado y la seguridad nacional como un límite del Derecho de Acceso a la Información, con el fin de sustentar no sólo en los actos de este caso, sino en la teoría las justificaciones que nos permiten comprender las consecuencias de estos límites en sus diferentes sentidos.

En México, existe la Ley de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005. Su última modificación fue publicada el 20 de mayo de 2021 y el 25 de noviembre de 2022 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inválidos algunos artículos, mismos que fueron notificados al Congreso de la Unión para las acciones en su ámbito de competencia.

La Seguridad Nacional es definida por la Ley en la maestría, quien en su artículo 3º dice lo siguiente:

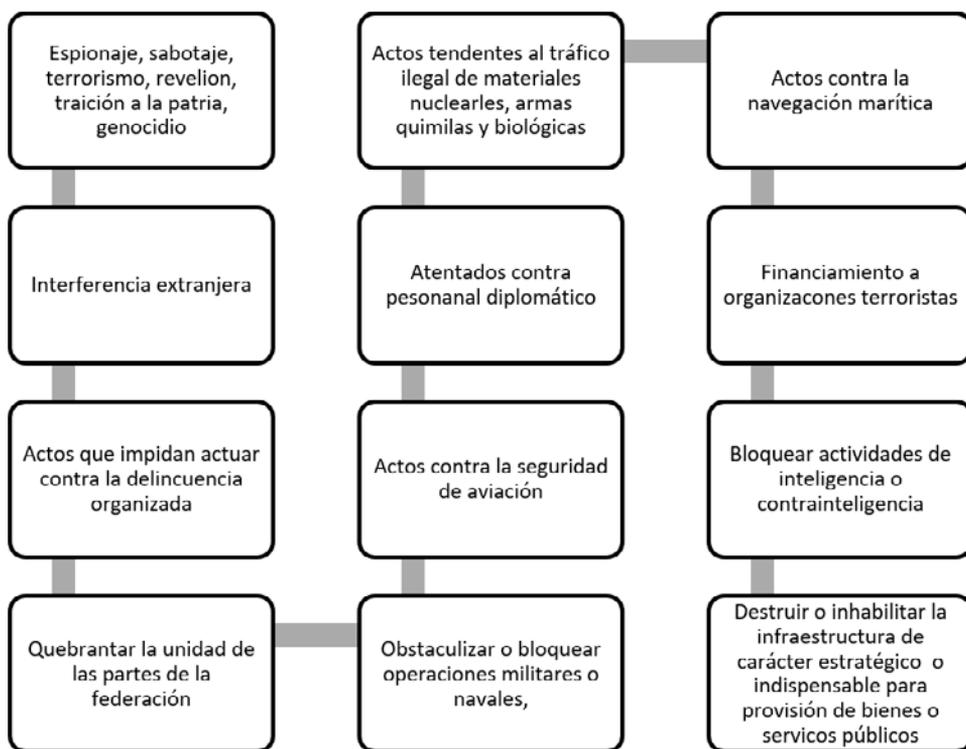
“[...] por Seguridad Nacional se entienden: las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I.) La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II.) La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III.) El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV.) El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V.) La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI.) La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.” (Artículo 3, LSN)⁴

En origen la Seguridad Nacional es una herramienta que utilizan las autoridades gubernamentales y los representantes del Estado, para la protección del Estado con el objetivo de salvaguardar la vida, la propiedad y la continuidad del Estado. Esta herramienta de origen podría ser demasiado perversa e ir en contra de las estructuras democráticas contemporáneas que se esperan constituyen el Estado, como los derechos humanos para el libre desarrollo de la personalidad y el libre desarrollo de los pueblos.

4 Cámara de Diputados. 2022. Ley de Seguridad Nacional. Última reforma del 20 de mayo de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3T88bKW>

Como parte de las amenazas que se consideran de seguridad nacional se marcan las siguientes:



Fuente. Elaboración propia con base en LSN, artículo 5.

Mario Alario D´Filippo⁵, de la Universidad de Cartagena nos habla sobre las perversiones de la identidad y los peligros “morales” que se ciernen sobre lo militar, lo militar relacionado con el tema de seguridad nacional. Como se puede visualizar de origen, en la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 5 sólo hay un inciso que es el último que pudiera referirse a acciones relacionadas con la infraestructura pública, lo cual efectivamente no estaba tendiendo riesgos de destruir o inhabilitar. Evidentemente no era un asunto de seguridad nacional la administración y gestión de los proyectos prioritarios o las obras públicas de varias materias, sino en realidad era una gestión del proceso administrativo que estaba teniendo complicaciones, mismo que continua con el régimen de excepción para este artículo 2 del Acuerdo referido.

A la seguridad nacional, se le tiene que ver y analizar en su justa medida. Al final una herramienta de poder estructural en manos de unos cuantos que puede ir contra la voluntad general. La existencia de seguridad nacional y los ajustes realizados por la SCJN muestran que en cada régimen político promueve a su interior ciertas reglas y principios; pautas de conducta mediante las cuales se fundamenta la política tanto de las instituciones como de los actores. El supuesto básico sobre la democracia es promover el respeto a los derechos ciudadanos, a las normas establecidas; siendo uno de sus principios la aperturay publicidad en las actividades del Estado como una forma de abrir los secretos de este y permitir el escrutinio público. El supuesto contrario dice que el secreto

⁵ Alario D´Filippo, Mario. 2019. *Perversiones de la identidad : acerca de los peligros “morales” que se ciernen sobre el militar.* Revista jurídica, Vol. 11. Núm. 21 (2019).

y la opacidad son dos principios que un régimen político no democrático como el autoritarismo, totalitarismo o dictadura promueve a su interior, permite mantener el poder centralizado y controlar tanto a las instituciones como a los actores de dicho régimen.

Otro ejemplo es la llamada doctrina de “seguridad nacional” implementada por los Estados Unidos en la época de la guerra fría en América Latina, donde Gerardo Garretón⁶ nos menciona las intervenciones de los EUA en los gobiernos de América Latina a través de la ideología impuesta por el exterior para salvaguardar la permanencia de los Estados. Esta ideología sin duda originó golpes de Estado, mandato militar y graves violaciones a los derechos humanos.

Por lo anterior, en la democracia los procedimientos son indispensables para instaurar a una democracia y según Robert Dahl (1971) el gobierno democrático debe caracterizarse, además, por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, por evitar diferencias políticas entre ellos y para lograrlo, por lo menos, todos los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y recibir por parte del gobierno igualdad de trato. Asimismo, es indispensable que exista: libertad de asociación, de expresión y de voto; elegibilidad para el servicio público; derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo; *diversidad de fuentes de información*; elecciones libres e imparciales (Dahl, 1971: 13-15).

Los ciudadanos en este tipo de democracia adquieren un papel importante y la democracia deja de ser sólo un conjunto de procedimientos. Aquí la participación política se formaliza mediante derechos ciudadanos legalmente establecidos, como por ejemplo el acceso a la información, lo que incluye tener diferentes fuentes de información y con ello asegurar que los ciudadanos tengan la posibilidad de informarse. Esta democracia se define por ser “un sistema de gobierno, en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos” (Schmitter y Karl, 1996: 38 y Linz y Stephan, 1996). La apertura de derechos ciudadanos y el reconocimiento de la responsabilidad pública de los gobiernos promueven un régimen más participativo y representativo. Es allí donde la rendición de cuentas y la transparencia se insertan en la democracia, como una responsabilidad gubernamental y como un derecho de los ciudadanos.

En resumen, en la democracia se requiere a un gobierno responsable, participación ciudadana, competencia política, sociedad civil organizada, representantes sociales; con una política de transparencia y acceso a la información que pugne por conocimiento a la ciudadanía y responsabilidad gubernamental y control público ciudadano.

Para entender los principios de reserva y confidencialidad, la teoría se ha valido de varias explicaciones que encuentran su sustento en la evidencia empírica:

- a) “La primera es un fundamento objetivo que sostiene que el secreto se crea independientemente de cualquier manifestación de voluntad. Este tipo de secreto son más bien conocidos como misterios, dado que no implican la intervención de ningún sujeto o institución cuya voluntad lo declare, sino que están ahí de manera natural.

6 Garretón N. Manuel A. 1978. De la seguridad nacional a la nueva institucionalidad. Notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo Estado autoritario. Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2) (Oct. - Dec., 1978), pp. 1259-1282 (24 pages) Published By: Universidad Nacional Autónoma de México.

- b) La segunda se basa en el criterio subjetivo, el cual sostiene que el secreto adquiere su propiedad de sigilo, por obra o consecuencia de una voluntad jurídica competente, tal voluntad pone un límite a la posibilidad de exteriorizar el conocimiento de un hecho, acto o una cosa. Esto sería, que una fuerza mayor como un monarca declarará la calidad de secreto sobre lo que así se considere como fundamento en su poderío; o también, que un individuo, en ejercicio de su derecho, manifieste que cierta información que le atañe tiene la calidad de reserva. En esta doctrina el enfoque individualista sugiere que, entre los derechos de la persona, le corresponden *sus secretos*, que se le confían a un profesional bajo responsabilidad establecida en la ley.
- c) Y una visión interpretación integrista sugiere que la voluntad del titular del secreto no es absoluta para impedir que su contenido sea difundido, sino que es relativa y debe concurrir un interés razonablemente ponderable, el cual se desprende de la naturaleza misma del hecho de ocultar” (Luna y Ríos, 2010: 78 y 79).

En la administración pública el secreto ha sido utilizado para brindar efectividad. Al ser un conocimiento reservado a unos pocos provee de efectividad, deliberación y rapidez en la acción pública. El secreto es, desde este punto de vista, un arte que se reserva deliberadamente dentro de la razón de Estado y demanda que la información reservada incluya a pocos porque sólo de tal modo se puede conservar” (Guerrero, 2011:57).

La razón de Estado es el signo de una época caracterizada por la formación del poder político; el Estado. Del plano conceptual, se erige en forma de institución arraigada en el ejercicio del poder. Acompaña al Estado en el proceso histórico que lo edifica como la institución política donde la sociedad es edificada como el punto de su organización. Como resultado de factores geográficos, históricos y culturales dados en el seno de la vieja sociedad italiana, la razón de Estado funge como la salida eficaz que permite cincelar la realidad del poder estatal, atendiendo a su esencia y compromiso de erigirse en frente suprema de mando y autoridad (Uvalle, 1992).

El Estado como la institución suprema pugna por mantener su poder y dominación y es allí donde funda su razón como eje central del orden político donde sematerializa el *imperio* sobre los hombres y sobre el territorio para sustentar las bases y los recursos de su potestad que construye, define y transforma la vida social siempre velando por su existencia y cuidando sus intereses superiores.

De esta manera, se crea un *logos político*, esto es, un tipo de conocimiento inherente a la naturaleza del estado, el cual los gobernantes tienen que dominar para transformarlo en prácticas acertadas del ejercicio del poder. Como *logo*, la razón de Estado es un tipo de aprendizaje tendiente a preservar los intereses vitales del Estado con atinencia, habilidad y conocimiento en los marcos de realidades geográficas, geopolíticas, económicas, políticas y culturales propias de la vida de los Estados (Uvalle, 1992: 312).

Ese conocimiento sirve para mejorar la calidad de las prácticas políticas; pone a prueba el talento y habilidad de los gobernantes; dice al gobernante por dónde guiar al Estado y con qué medios y es producto de la capacidad razonada del intelecto político que atiende a lo útil y práctico para no caer en la especulación. Es conocimiento en unos pocos que se oriente para alcanzar el éxito político y protección del Estado sin importar el gobierno en turno (Uvalle, 1992: 313).

En México se reconoció el derecho al acceso a la información pública formalmente en 1977 en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) al agregarle la frase “[...] el derecho a la información será garantizado por el

Estado”. Sin embargo, no se crearon herramientas institucionales como leyes o instituciones encargadas de vigilar su cumplimiento. Fue hasta la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI) en 2002 y su entrada en vigor en 2003 con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que se profundizó el derecho al acceso a la información pública en su aplicación, ejecución y respeto. Este derecho se centró inicialmente en el acceso a la información pública gubernamental, es decir: información de las dependencias del gobierno federal, estatal y municipal, principalmente sobre el manejo de los recursos públicos que les son otorgados de la partida presupuestal.

Esta normatividad no fue suficiente para garantizar este Derecho Humano Fundamental y se modificó la Ley por una Ley General que creó al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales en 2015. En estas modificaciones las reservas del Acceso a la Información Pública continuaron, de la siguiente manera.

La información reservada se alude en artículo 4, 5, 24, 101, 102, 108, 109, 111, 113, 148, 165, 167, 191 y 206. Haremos alusión al artículo 113 que enmarca el capítulo que hace alusión a la información reservada en la LG.

El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. “Sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional” (Artículo 4, LGTAIP, 2022)⁷. El artículo 112 de la LGTAIP nos habla sobre la información reservada, la cual sólo podrá calificarse aquella cuya publicación:

- I. “Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
- III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;
- IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;
- V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
- VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

7 Cámara de Diputado. 2021. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 20-05.2021. Disponible: <https://bit.ly/3la2CPw>

VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

X. Afecte los derechos del debido proceso;

XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.” (LGTAIP, Artículo 113, 2021).

Como se puede observar tanto en la Ley de Seguridad Nacional como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública no se cumplen ningún supuesto, de allí la Suprema Corte de Justicia de la Nación le haya concedido al INAI la razón en relación con una de las medidas que solicitó. Ahora bien, resulta importante decir que en realidad esta quedó en suspensión y en disputa jurídica, lo que deja a la ciudadanía en inacción ante los procesos administrativos y los juegos políticos de las autoridades del Estado, incluido el poder ejecutivo encabezado por el presidente de la república, el judicial representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el organismo garante, el INAI.

Comentarios finales

Los límites al derecho al acceso a la información y la transparencia son: por un lado, la soberanía y la seguridad nacional ligadas a la razón de Estado y por otro el derecho a la privacidad o protección de datos. El primer límite forma parte de la protección del poder político fundado en los intereses superiores del Estado que constituyen *per se* su esencia y objetivo. El segundo límite es un derecho con igual importancia que el acceso a la información: el derecho a la privacidad o la protección de datos personales⁸. Entre

8 Para saber más, consultar: Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1990. Directrices para la regulación de los archivos de datos personales informatizados. Disponible en: En Cámara de Diputados e Instituto Federal de Acceso a la Información pública y Protección de Datos (IFAI). 2010. Protección de datos personales. Compendio de lecturas y legislación. México, Tiro Corto editores. Pp. 267-70.; Parlamento Europeo (PE). (1995). “Directiva 95/46/CE, “protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos”. Disponible en Cámara de Diputados e Instituto Federal de Acceso a la Información pública y Protección de Datos (IFAI). 2010. Protección de datos personales. Compendio de lectura y legislación. México, Tiro Corto editores. Pp. 271- 305. Y Piñar Mañas, José Luis. (2008). “¿Existe privacidad?”, Lección magistral impartida en la Apertura Solemne del Curso Académico en la Universidad San Pablo-CEU de Madrid, Madrid, España. En Cámara de Diputados e Instituto Federal de Acceso a la

Acceso a la Información y privacidad debe mantenerse el control de proporcionalidad y ponderarse, según el argumento que los sustente; siempre contemplando el principio de máxima publicidad de uno y la confidencialidad del otro, pues ambos derechos son reconocidos como fundamentales.

El principio de máxima publicidad como principio resulta interesante y por de más necesaria. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que durante siglos los Estados y gobiernos han utilizado el secreto y la opacidad para ocultar sus estrategias y prácticas en su afán por consolidarse como poder único, mantenerse y expandirse o en términos de Joseph Stiglitz sirven para que grupos particulares puedan imponer sus intereses al margen del escrutinio público. Existe, entonces un binomio funcional entre transparencia y acceso a la información pública y la opacidad y el secreto, binomio que se justifica con dos teorías: con la teoría de la democracia, por un lado y con la razón de estado, por el otro. Y esto justo lo podemos visualizar en el caso del Acuerdo ya analizado.

La transparencia y el acceso a la información como políticas públicas han adquirido auge en tiempos recientes y más aún con la necesidad por justificar como democráticos a los gobiernos. Estas políticas son a la vez derechos ciudadanos avalados por normas jurídicas que permiten conocer los procedimientos, toma de decisiones y actividades que realizan las dependencias públicas como: secretarías o ministerios de gobierno, asambleas legislativas, comisiones federales, empresas públicas, instituciones como los partidos políticos, en fin... Se exige transparencia a toda institución que utilice recursos públicos o que influya en demasía en cuestiones de interés público y ciudadano.

Asimismo, dichas políticas y principios son consideradas como instrumentos de cambio institucional que contrarrestan principios como la opacidad y el secreto al interior de los gobiernos e instituciones, pues se dice que la existencia de estos principios no debe justificarse “[...] ni por la seguridad nacional, ni por la necesidad táctica dentro de una estrategia más amplia” en este sentido “sirven más bien como un manto, detrás del cual los grupos particulares pueden imponer mejor sus intereses al margen del escrutinio público” (Stiglitz, 999:145). Por consiguiente, exigir transparencia en las instituciones públicas como una forma de limitar la corrupción y disminuir los abusos del poder cobra relevancia y adquiere interés en su estudio y aplicación en el ámbito nacional e internacional.

Como se analizó anteriormente, una transición dentro del aparato administrativo de la Administración Pública Federal hace que la operación de esta se dirija por un sistema de reglas eventuales y esto impone, necesariamente, una razonabilidad organizacional, administrativa y política alterna dominante. En este supuesto, el control interno también se ve afectado por esta razonabilidad. Y la rendición de cuentas se encuentra, tal vez, en el supuesto de la aceptación u éxito de las obras terminadas y sus resultados e impactos en lo público, privado, social y comunitario. En el ámbito de competencias de la Secretaría de la Función Pública implica pasar de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y los sistemas de contratación válidos a un sistema que legaliza, autoriza y obliga el actuar de todo servidor público a cometer abusos sistémicos de autoridad y de funciones siempre que respondan a estas nuevas razones organizacionales, administrativa y políticas y esto afectaría y minaría enormemente la terminación de la implementación y funcionamiento del propio quehacer del control interno como de la fiscalización y combate a la corrupción del todo el Sistema Nacional Anticorrupción.

Lo que es más importante es analizar si: 1) estas razonabilidades administrativas, políticas y organizacionales eventuales y dominantes se impulsan para garantizar la razón de Estado, o 2) analizar si esta razón de Estado se impulsa para garantizar estas razonabilidades administrativas, políticas y organizacionales eventuales, y 3) se combinan los

dos anteriores supuestos. Este régimen especial administrativo genera un riesgo sistémico a la democracia mexicana pues con su sola existencia nace también un conflicto de interés que podría denotar la lucha de los actores políticos, sociales, económicos, de la sociedad civil y comunidades y pueblos originarios por el nuevo poder que activa, dirige, y consolida en este sistema alterno dominante de ejercicio del aparato administrativo del Estado.

Fuentes consultadas.

- Alario D' Filippo, Mario. 2019. *Perversiones de la identidad: acerca de los peligros "morales" que se ciernen sobre el militar*. *Revista jurídica*, Vol. 11. Núm. 21 (2019).
- Cámara de Diputado. 2021. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 20-05.2021. Disponible: <https://bit.ly/3lazCPw>
- Cámara de Diputados, (2022). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México.
- Cámara de Diputados. 2022. Ley de Seguridad Nacional. Última reforma del 20 de mayo de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3T88bKW>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2022), México.
- Cunill, Nuria (2006), "La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?", Estado, Gobierno y Gestión Pública, Chile, pp. 22–44
- Dahl, Robert. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Heaven y Londres, Yale University Press.
- Diario Oficial de la Federación. 2021. ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. Disponible en: <https://bit.ly/3YBSTPL>
- DOF. 2021. ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, publicado el 22 de noviembre de 2021, Secretaría de Gobernación, México, recuperado de: <https://bit.ly/3ZZhsXY>
- Fox, Jonathan, (2008a), "Transparencia y rendición de cuentas", en Ackerman, John (coord.), Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, México, D. F., CETA, Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara, IJ-UNAM y Siglo XXI editores, pp.174 – 198.
- García, Maximiliano, "Alcances y limitaciones del derecho de acceso a la información en México", Ricardo Uvalle (coord.), Rumbos de la transparencia en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, pp. 283-314.
- García, Maximiliano, "Estado de derecho y rendición de cuentas", *Revista de Administración Pública*, México, número 130, vol. XLVIII, número 1, enero-abril, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, pp. 87-108.
- Garretón N. Manuel A. 1978. De la seguridad nacional a la nueva institucionalidad. Notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo Estado autoritario. Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2) (Oct. - Dec., 1978), pp. 1259-1282 (24 pages) Published By: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Guerrero Orozco, Omar. (2005). "Publicidad y secreto en la administración pública" en Patricia Galeana (coord.), *Derecho a la información y archivos públicos*, Editorial Libertad de Expresión, México, pp. 7-45.
- Guerrero Orozco, Omar. (2011). "La transparencia en Administración Pública: Principios conceptuales" en Uvalle Berrones, Ricardo (coord.), *Rumbos de la Transparencia en Administración Pública*, FCPyS-UNAM, 2011 pp. 53-79.
- Heymann-Doat, Arlette. (1990). *Libertés publiques et droits de l'homme*, en Collection Systémex, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- INAI. 2021. Demanda de controversia Constitucional, emitida el 10 de diciembre de 2021, OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021, Dirección General de Asuntos Jurídicos, México, recuperado de: <https://bit.ly/3ZZEqxV>
- Luna Pla, Issa y Gabriel Ríos Granados. (2010). *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal. Desafíos en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, Plaza y Valdés editores.
- Nonell, Rosa (2002), *Transparencia y buen gobierno. La rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada. El posicionamiento de las universidades*, Madrid, Editorial Icaria, Fundación Amics de la Universitat Politècnica de Catalunya.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1990. Directrices para la regulación de los archivos de datos personales informatizados. Disponible en: En Cámara de Diputados e Instituto Federal de Acceso a la Información pública y Protección de Datos (IFAI). 2010. *Protección de datos personales. Compendio de lecturas y legislación*. México, Tiro Corto editores. Pp. 267-70.
- Parlamento Europeo (PE). (1995). "Directiva 95/46/CE, "protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos". Disponible en Cámara de Diputados e Instituto Federal de Acceso a la Información pública y Protección de Datos (IFAI). 2010. *Protección de datos personales. Compendio de lectura y legislación*. México, Tiro Corto editores. Pp. 271-305.
- Piñar Mañas, José Luis. (2008). "¿Existe privacidad?", Lección magistral impartida en la Apertura Solemne del Curso Académico en la Universidad San Pablo-CEU de Madrid, Madrid, España. En Cámara de Diputados e Instituto Federal de Acceso a la
- Salgado, Sofía. (2010). *Transparencia en los partidos políticos. estudio comparado en México [Tesis de Maestría]*. Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora.
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira. *Hacia un proyecto "democrático-expansivo" de transparencia*. Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. 2013, vol.58, n.219, pp.103-134. ISSN 0185-1918.
- Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (Cuadernos de transparencia número 3), 2008.
- Schmitter, Phillippe y Karl Terry Lynn (1996), "Qué es y qué no es la democracia", en Diamond, Larry y David Plattner (comp.), *el resurgimiento global de la democracia*. II-SUNAM, México.
- SCJN A. 2021. Admisión a trámite de la demanda de la Controversia Constitucional 217/2021, emitido el 13 de diciembre de 2021, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, recuperado de: <https://bit.ly/3yAa8pO>
- SCJN. 2021. Incidente de suspensión de la Controversia Constitucional 217/2021, emitido el 13 de diciembre de 2021, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, recuperado de: <https://bit.ly/3J91OSZ>

- Stiglitz, Joseph E. (1999), "Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos, incentivos e instituciones", *Planeación y Desarrollo*, vol. 30 no. 1, *Santafé de Bogotá*, pp. 127-156.
- Uvalle, Berrones Ricardo. (2002). *Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*.
- Uvalle, Berrones, Ricardo (coord.). (2012). *Rumbos de la Transparencia en Administración Pública*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.