



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO

“HACIA UNA CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN  
GUBERNAMENTAL RESERVADA, SUSTENTADA  
EN PRINCIPIOS DE DERECHO.”

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
KARLA GEORGINA VENEGAS SERVIN



ASESOR DE TESIS:  
LIC. FEDERICO ALCALÁ MENDEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA,

2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Los Mandamientos del Abogado.**

### **I. Estudia**

El derecho se transforma constantemente. Si no sigues sus pasos serás cada día un poco menos abogado.

### **II. Piensa**

El derecho se aprende estudiando, pero se ejerce pensando.

### **III. Trabaja**

La abogacía es una ardua fatiga puesta al servicio de la justicia.

### **IV. Lucha**

Tu deber es luchar por el derecho pero el día que encuentres en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la justicia.

### **V. Sé leal**

Leal para con tu cliente, al que no debes abandonar hasta que comprendas que es indigno de ti. Leal para con el adversario, aún cuando él sea desleal contigo. Leal con el juez, que ignora los hechos y debe confiar en lo que tú le dices y que, en cuanto al derecho, alguna que otra vez debe confiar en el que tú le invocas.

### **VI. Tolera**

Tolera la verdad ajena en la misma medida en que quieres que sea tolerada la tuya.

### **VII. Ten paciencia**

El tiempo se venga de las cosas que se hacen sin su colaboración.

### **VIII. Ten fe**

Ten fe en el derecho como el mejor instrumento para la convivencia humana; en la justicia como destino normal del derecho; en la paz como sustitutivo bondadoso de la justicia, y sobre todo, ten fe en la libertad, sin la cual no hay derecho ni justicia ni paz.

### **IX. Olvida**

La abogacía es una lucha de pasiones. Si en cada batalla fueres cargando tu alma de rencor llegará un día en que la vida será imposible para ti. Concluido el combate olvida tan pronto tu victoria como tu derrota.

### **X. Ama tu profesión.**

Trata de considerar la abogacía de tal manera que, el día en que tu hijo te pida consejo sobre su destino, consideres un honor para ti proponerle que se haga abogado.

“La abogacía es, al mismo tiempo, arte y política, ética y acción”

Eduardo J. Couture

A mi "PADRE" que siempre me cuida; a mi madre Patricia Servin, la mujer más valiosa que conozco; a mis hermanas Jacqueline y Jessica por su comprensión, a mis jefes y amigos por estar conmigo en los buenos y malos momentos; al Licenciado Alcalá por su ayuda profesional así como por su calidad humana, a mi "Alma Mater" y a los profesores que me otorgaron las armas intelectuales para afrontar la vida.

Por siempre "Gracias".

Muy en especial a la Dra. Gloria Moreno Navarro por su paciencia y dirección para realizar este trabajo; siendo su orientación, una ayuda invaluable que eternamente agradeceré.

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 1. - El conocimiento filosófico y los principios generales del derecho. ....</b>	<b>8</b>
1.1 El conocimiento filosófico jurídico.....	8
1.1.1 Grecolatino .....	10
1.1.2 Edad Media.....	14
1.1.3 El Renacimiento .....	16
1.1.4 Edad Moderna.....	18
1.1.5 Siglo XX .....	20
1.2 Principios filosóficos - políticos .....	22
1.2.1. La idea de democracia .....	23
1.2.2. Ética política .....	25
1.2.3. Legitimación del poder público .....	26
1.2.4. Derechos fundamentales del hombre .....	27
1.2.5. Garantías individuales .....	29
1.2.6. Garantías sociales. ....	31
1.3 Principios Generales del Derecho. ....	32
<b>Capítulo 2.- El Derecho a la información; modelos de clasificación internacionales. ....</b>	<b>36</b>
2.1 Concepto de Derecho a la información .....	36
2.1.1 Antecedentes .....	38
2.1.2 Naturaleza .....	40
2.1.3 Sujetos .....	41
2.1.4 Objetos .....	42

2.2	La información reservada conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. ....	42
2.2.1	Diferencias entre información reservada y confidencial...	43
2.3	Parámetros del acceso a la información gubernamental en materia internacional. ....	44
2.3.1	Estados Unidos de América .....	45
2.3.2	Unión Europea .....	47
2.3.3	Naciones latinoamericanas .....	49
	a) Argentina	
	b) Chile	
	c) Colombia	
	d) Perú	
2.4	Acceso a la información gubernamental en México. ....	54
2.4.1	Antinomias jurídicas. ....	55
2.5	Cuadro comparativo de las Leyes de Acceso a la Información entre Canadá, Estados Unidos de América y México. ....	58

**Capítulo 3.- Alcances y delimitación del concepto Seguridad Nacional desde la perspectiva del Derecho a la información. ....63**

3.1	Concepto .....	63
3.2	Sectores de la Seguridad Nacional. ....	68
3.2.1	Militar .....	69
3.2.2	Ambiental .....	70
3.2.3	Político .....	72
3.2.4	Social .....	74
3.2.5	Económico .....	75
3.2.6	Sanitario .....	77
3.3	Análisis del Artículo 4° de la Ley de Seguridad Nacional. ....	78
3.3.1	Principio de Legalidad .....	79

3.3.2	Principio de Responsabilidad .....	79
3.3.3	Principio de Respeto .....	80
3.3.4	Principio de Confidencialidad .....	80
3.3.5	Principio de Lealtad .....	81
3.3.6	Principio de Transparencia .....	81
3.3.7	Principio de Eficiencia .....	82
3.3.8	Principio de Coordinación .....	83
3.3.9	Principio de Cooperación .....	84
3.4	Instituciones de Seguridad Nacional. ....	85
3.4.1	Consejo de Seguridad Nacional .....	85
3.4.2	Secretaría de Gobernación (SEGOB) .....	87
3.4.3	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) ..	89
3.4.4	Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) .....	91
3.4.5	Otras Instituciones. ....	92
3.5	Plan Nacional de Desarrollo .....	93

**Capítulo 4.- Principios generales para clasificar a la información gubernamental como reservada a efecto de preservar la seguridad nacional..... 96**

4.1	Principios de clasificación que garantizan el derecho fundamental de acceso a la información pública. ....	104
4.1.1	de Publicidad .....	105
4.1.2	de Equidad .....	106
4.1.3	de Petición .....	107
4.1.4	de Certeza Jurídica (realismo) .....	109
4.1.5	de Exégesis .....	110
4.1.6	de Transparencia .....	112
4.1.7	de Formalidad .....	113

4.2	Propuesta de clasificación de la información en materia de Seguridad Nacional y sus justificaciones. ....	115
4.2.1	Información Muy Secreta .....	118
4.2.2	Información Secreta .....	119
4.2.3	Información Confidencial .....	122
4.2.4	Información Restringida .....	123
	<b>Conclusiones</b> .....	126
	<b>Bibliografía</b> .....	132
	Anexo .....	137

## INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de esta tesis se analizará, si es posible armonizar la vigencia de un derecho fundamental de acceso a la información en contraposición con la Seguridad Nacional estableciendo, en función a su razonabilidad, necesidad y proporcionalidad; principios generales que determinen qué información o qué parte de esta información en manos del Estado, debe ser considerada como reservada por ser precisamente de Seguridad Nacional, sin que esta clasificación se realice de forma arbitraria por las instituciones y/o instancias que la ley contemple por consecuencia, se niegue el acceso de esta información a los gobernados y no se haga de su conocimiento, los motivos del porque se considera como reservada y, en su caso, los fragmentos que estuviesen en posibilidades de conocer.

Partiendo del marco histórico, con el fin de tener antecedentes para conocer datos ya establecidos, se utilizarán elementos estadísticos que servirán de instrumento para el análisis de las teorías, así como la bibliografía y hemerografía que sentaron las bases de la presente investigación.

Se estudiarán los diferentes principios que emanan de la filosofía jurídica; los que se desprenden de la simple lectura y análisis de las leyes aplicables, aquellos que se utilizan e invocan continuamente en el diario ejercicio del derecho; así como las instituciones y legislaciones que regulan el acceso a la información pública gubernamental, los mecanismos de protección a la Seguridad Nacional y el establecimiento de políticas que se filtran en la vida diaria de los gobernados.

El objeto principal de este trabajo, es lo referente a la información reservada prevista en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y principalmente, la que se considera como tal, a efecto de no comprometer la Seguridad Nacional.

En el capítulo primero, se analizarán los orígenes de la filosofía y la disciplina jurídica, los principios generales que se aplican y que se conviertan en verdades filosóficas - legales. En el capítulo segundo, se plantearán las diferentes vertientes del derecho a la información, los conceptos que los estudiosos del derecho han propuesto, así como sus regulaciones. En el capítulo tercero, se sintetizará el concepto y alcance del término de Seguridad Nacional desde los puntos de vista del gobierno y de los ciudadanos, a efecto de poder dilucidar cuáles son los factores que se consideran prioritarios. Se establecerán los motivos por los que ciudadanos y gobernantes consideran que la comunicación de las decisiones y de sus argumentos; además es fundamental para el establecimiento de un estado de derecho, el libre acceso a la información pública gubernamental.

Finalmente, se establecerán las formas de clasificar la información reservada, con criterios y principios jurídicos que de manera precisa, señalen a las instituciones de gobierno, así como a los solicitantes; de igual manera resaltamos los tipos de información que están en posibilidades de comunicar a la ciudadanía y las justificaciones legales que se plantean para la negativa.

## **CAPÍTULO 1. - EL CONOCIMIENTO FILOSÓFICO Y LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.**

En este primer capítulo nos abocaremos al estudio del pensamiento y del saber, partiendo de que la actividad primaria del hombre y típica de su naturaleza, es la del pensar.

"El hombre piensa para aclarar lo que es, lo que contiene, lo que presenta, todo aquello que se enfrenta a su capacidad de pensar, lo mismo ante hechos simples carentes de importancia, que en relación con otros más complejos, aquellos que le producen algún beneficio, alguna consecuencia significativa, porque los ha conocido y al conocerlos, los ha incorporado a su ser".<sup>1</sup>

La función de pensar da forma a una entidad nueva, el pensamiento. Todo pensamiento se refiere a algún contenido, al cual atribuye propiedades y cualidades que lo identifican que al ser realidad, permite que el contenido se conozca; el pensamiento humano tiene la posibilidad de llegar a convertirse en conocimiento que se renueva sin cesar. El pensamiento es un producto del pensar, pero el pensar no proviene simplemente de la razón, en donde pudiera darse de una manera mecánica, sino por el contrario, implica la participación de la conciencia. El afán de conocer se da en todos los hombres siendo una característica peculiar de su ser, pero hay saberes que solo interesan a un sujeto, como existe también los que interesan a varios sujetos y los que interesan a todos como debería ser la filosofía y la información pública.

### **1.1 El conocimiento filosófico – jurídico**

Existe una forma de pensar particular y es la que lleva al conocimiento común, que al esclarecer una preocupación unánime, al resolver un problema de interés

<sup>1</sup> Villalpando, José Manuel. *Manual Moderno de Lógica*. Editorial Porrúa. cuarta edición. México 1991. pág. 3.

general, se logra un resultado de reconocido significado colectivo al coincidir en su meta común de todas las variedades de formas de pensar, convirtiéndose en el escenario decisivo de un conocimiento auténtico constituyéndose en un saber de interés generalizado, el saber universal; este es el conocimiento que en todas partes y para todos los hombres tiene un mismo significado, un mismo valor.

"La filosofía, siendo un estudio racional del pensamiento humano desde el doble punto de vista del conocimiento y de la acción, pretende alcanzar el saber y el saber filosófico tiene un mismo significado para todos los hombres, en todos los lugares y en todos los tiempos"<sup>2</sup>.

El Derecho, tiene un origen histórico que se va manifestando y desarrollando conforme el Estado surge como el prototipo de organización política en el que se desarrolla toda actividad social del hombre; la disciplina jurídica aparece como el producto de la voluntad de las fuerzas sociales que prevalece en un momento histórico determinado.<sup>3</sup> La palabra jurídico en términos etimológicos, proviene del latín *iuridicus* que atañe al Derecho o se ajusta a él.<sup>4</sup> Se considera que en todo Derecho, se encuentran obligaciones o ilícitos y correlativamente derechos y sanciones, por lo que se puede afirmar que en algún momento existen ciertos conceptos comunes a todas las ramas de Derecho, son de carácter muy general y contados entre sí de manera que integran el aparato conceptual necesario para describir y entender cualquier sistema jurídico existente, presente, pasado o futuro.

No todos los conceptos que aparecen en el Derecho son jurídicos, también se pueden encontrar filosóficos o sociológicos; sin embargo, los que se presentan forman parte de la ciencia por lo tanto, servirán para designar fenómenos o situaciones que formen parte del derecho.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pág. 15

<sup>3</sup> Cfr. Madrid Espinosa, Alfonso. Introducción a la Filosofía del Derecho. Editorial Fontamara, México 2000, pág. 42.

<sup>4</sup> De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 2ª edición. México, 1998.

### 1.1.1 Grecolatino

El espíritu filosófico nació a finales del siglo VII o principios del siglo VI antes de Jesucristo, entre los científicos que vivían en las colonias jónicas de Grecia. Los Presocráticos a pesar de estar influidos por los grandes mitos cosmogónicos, intentaron dar respuesta a los problemas que planteaba la naturaleza basando sus conclusiones en un estudio positivo de los fenómenos atmosféricos y geográficos, entre ellos se puede mencionar a:<sup>5</sup>

- ◆ Tales de Mileto quien afirmó que el agua era el principio de las cosas.
- ◆ Anaximandro comparó la formación del mundo a la de una nube.
- ◆ Anaxímenes sostuvo que el aire precedió a cualquier otro elemento de la naturaleza.
- ◆ Pitágoras y su escuela que identificó el ente con los objetos matemáticos y afirmó que los números eran las cosas mismas.
- ◆ Empédocles, defensor de la teoría de los cuatro elementos (agua, aire, fuego y tierra) cuya combinación crea todas las cosas existentes.
- ◆ Anaxágoras, filósofo mecanicista para quien la materia está constituida por un número infinito de partículas semejantes que se mezclan para formar los distintos cuerpos.
- ◆ Demócrito, quien enseñó que los elementos del mundo eran eternos e inmutables y que el cambio no residía simplemente en las distintas maneras de combinarse y disociarse

En este mismo tiempo encontramos personajes como Heráclito, Parménides y Protágoras, éste último afirma que: *"El hombre es la medida de todas las cosas,*

<sup>5</sup> Cfr. Villoro Toranzo, Miguel. *Lecciones de Filosofía del Derecho, el proceso de la razón y el Derecho*. Editorial Porrúa, Quinta edición. México 2003, Págs. 62 - 76

de las que son, en tanto que son, y de las que no son, en tanto que no son'<sup>6</sup>; esta doctrina humanística y empírica conduciría en el siglo V al cinismo político, a la justificación de la violencia y del interés personal.<sup>7</sup>

Es hasta que surge Sócrates (470-399 a. de J. C.), considerado el hito fundamental en la historia de la filosofía, que se deja a un lado las especulaciones del principio de las cosas y de la naturaleza para llegar a un conocimiento del hombre y del Derecho Natural. Para Sócrates, la filosofía consistía en el arte de alumbrar los espíritus para hacerles descubrir las verdades (*mayéutica*) y afirmó la existencia del bien y el mal. Tuvo un grupo de discípulos entre ellos Alcibiades, Jenofonte y Platón. Se interesó exclusivamente por el tema de la virtud dejando de lado toda especulación cosmogónica, defendió una moral intelectualista en que la virtud era consecuencia necesaria de la sabiduría, descubrió los razonamientos inductivos y la definición, y centró toda su ética en el hombre desde el punto de vista de su interioridad (*conócete a ti mismo*).<sup>8</sup>

El ideal ético-jurídico de Sócrates consiste en lo que la conciencia social del pueblo considera como bueno, queremos que el Estado lo promulgue como Derecho.

El filósofo Platón de Atenas (427-347 a. de J. C.) afirma la necesidad de someter el pensamiento a una exigencia de verdad, contraponen a la verdad falsa de la experiencia la realidad de lo inteligible. La razón se puede considerar científicamente como una hipótesis de explicación ordenada y la política, como una organización equitativa fundada en la justicia del cosmos. Afirma que hay cierto paralelismo entre el alma y la ciudad, las tres partes en esta última son: el pueblo (templanza), los vigilantes (fortaleza) y los filósofos (prudencia o sabiduría). La virtud capital es la justicia, que consiste en la buena relación entre las tres clases, entre los individuos, entre todos y el Estado.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Madrid Espinoza, Alfonso. Op. Cit. Pág. 16.

<sup>7</sup> Villoro Toranzo, Miguel. Op. Cit. Pág. 84.

<sup>8</sup> Ibidem, pág. 85.

<sup>9</sup> Baccasém, Síches, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa, séptima edición México 2002. Pág. 474.

Sus obras más importantes son los llamados “*Diálogos*”, en el que el principal personaje es Sócrates, quien aparece platicando con distintos personajes de la época sobre los más variados temas y en los que no se llega, dogmáticamente, a conclusión alguna. Este filósofo busca el ser de las cosas y lo encuentra en las “*ideas*” que son las esencias de las cosas. Cada cosa en el mundo tiene su *idea* en el mundo inteligible, es indestructible, intemporal, inmutables y eternas. Platón atribuye un valor moral a la Ley.<sup>10</sup>

Con Aristóteles de Estagira (384-322 a. C) la filosofía griega llegó a su punto culminante, entre sus obras más importantes se encuentran “*El Organón*”, “*La Política*” y “*La Retórica*”. Este profundo pensador, primer gran enciclopedista, hizo la primera clasificación de las ciencias dividiéndolas en poéticas, prácticas y teóricas. En su honda especulación metafísica culmina la filosofía griega y nadie ha ejercido mayor influencia en toda la historia de la filosofía humana. En las cosas reales distingue tres elementos: la sustancia, la esencia y el accidente. La primera, es la cosa de la cual se puede decir algo, es el sujeto en el juicio; la esencia, es el predicado que conviene a la sustancia de manera necesaria, de tal manera que si le faltara alguno de ellos, no sería lo que es; y el accidente, lo forman los predicados que convienen a la sustancia pero aunque alguno de ellos faltara seguiría siendo la misma.<sup>11</sup>

Para Aristóteles, la filosofía es la ciencia teórica de los primeros principios y de las primeras causas, porque una de ellas es el bien, la razón final y el fin de la especulación es la verdad, cuando se consideran el porqué de las cosas no examinan la causa de la misma, sino en relación con un fin particular y para un interés presente; es así como elabora “*La Teoría de las Causas*” las cuales son cuatro:

- *Causa material* que es aquello de lo que algo está hecho,
- *Causa formal* es lo que hace que un ente sea lo que es,

---

<sup>10</sup> Villoro Toranzo, Miguel. Op. Cit, Pág. 92.

<sup>11</sup> Para un análisis minucioso consultar Madrid Espinosa. Alonso. Op. Cit. Págs 72 - 80

- *Causa eficiente* es lo que entendemos ordinariamente por causa y
- *Causa final* es el propósito o fin para la cual esta hecha la cosa.

Es el hombre, como animal político, el que impulsa a la creación del Estado-Nación y éste lo concibe como algo mejor que el individuo y la familia.<sup>12</sup>

Para la escuela Estoica, la filosofía es el ejercicio de un arte encaminado a regir la vida. Dios es la razón que lo gobierna todo, de ahí que vivir conforme a la naturaleza sea vivir conforme a la razón. Vivir conforme a la naturaleza significa para los estoicos, vivir racionalmente. Diógenes Laercio señala que vivir conforme a la naturaleza significa con sujeción a lo que la experiencia no enseña acerca de las leyes, tanto de la naturaleza en general como de nuestra propia naturaleza. Para los estoicos lo bueno es lo perfecto.

Las escuelas Epicúrea y Estoica, tuvieron gran difusión e influencia en Roma en personajes como: Tito Lucrecio Caro (*"De la Naturaleza de las Cosas"*), Marco Aurelio, Epicteto, Séneca y Marco Tulio Cicerón (*"Sobre la República"* y *"De las Leyes"*), que las adoptaron en su realidad social. Cicerón trata de las formas de gobierno que son puras: la monarquía, la aristocracia y la democracia, pero que tienden a degenerarse en tiranía, oligarquía y demagogia, por lo que prefiere una forma de gobierno mixta y considera que la justicia es el fundamento del Derecho y de la sociedad organizada, pues donde no hay justicia no hay comunidad y no hay verdadera *res pública*. Define a la *justicia* como "la disposición del espíritu que respetando la utilidad común, atribuye a cada uno su valor".<sup>13</sup>

El derecho romano se fue desarrollando en forma gradual puesto que las primeras normas se constituyen con prácticas religiosas y costumbres. Se considera a las *Doce Tabas* como la primera codificación del Derecho romano; sin embargo, el

<sup>12</sup> Recaséns Siches, Iñaki. Op. Cit. pág. 28

<sup>13</sup> Cfr. Villero Jarama, Miguel. Op. Cit. Pág. 277.

elemento religioso se va apartando del aspecto legal, hasta considerar a la Ley como la voluntad del Estado.

La rigidez y el formalismo del derecho legislado por las asambleas de patricios y plebeyos, así como del senado y de los emperadores; desaparece con los edictos de los pretores, la obra de los jurisconsultos y las constituciones de los emperadores, así es como se forma el *ius gentium* y el *ius naturale* y se amplía y racionaliza el contenido de la ley.

El espíritu estoico permea con su Derecho Natural toda la actitud de los juristas y cuando los emperadores les conceden la facultad de contestar a las consultas que se les formulaban sobre los puntos controvertidos, desde los más apartados lugares del imperio, sus respuestas alcanzan fuerza legal, esto, junto con los principios generales aplicables a todo el imperio y toda la ordenación lógica que se hizo del derecho, forma el sistema jurídico romano, culmina con el *Código de Justiniano* en el año 529 en el cual participaron los jurisconsultos Gayo, Paulo, Ulpiano, Papiano, Modestino, Sexto Papirio, Appio Claudio, Pomponio, Escévolo y Celso.<sup>14</sup>

Los romanos también consideran al Estado como una institución natural ajena a la idea de un pacto social, mediante el cual se formaría la comunidad política, siendo lo necesario para la vida en sociedad, pero el individuo anterior al Estado, representa el fundamento del orden ya que éste se funda en la protección de los derechos.

### 1.1.2 Edad Media

El mundo antiguo termina en el siglo V, después de la caída del Imperio Romano de Occidente, el periodo medieval se considera concluido en el año de 1453.

<sup>14</sup> Cfr. Villoro Taranzo, Miguel, Op. Cit. Págs. 276- 288.

Atendiendo al contenido puramente doctrinal se puede calificar a la filosofía medieval a aquella que permanece fiel a la máxima agustiniana: "entiende para que puedas creer, cree para que puedas entender".<sup>15</sup>

Con el nombre de *Patrística* se conoce a la filosofía cristiana de los primeros siglos de nuestra era desarrollada por los Padres de la Iglesia, como San Justino, San Juan Crisóstomo, San Ambrosio, Tertuliano y por supuesto, San Agustín, que toman del pensamiento helénico los elementos que necesitan para la formulación de los dogmas que exigen una interpretación racional de la verdad. "Como el hombre es, en general, ese proceso que consiste en ser la negación de lo inmediato y llegar por ello, a sí mismo y a su unidad con Dios, se ve obligado a renunciar con ello a su querer, a su saber, y a su ser".<sup>16</sup>

El cristianismo aparece como la verdad nueva. El principio del amor, surge como la virtud fundamental para regular las relaciones entre los hombres y entre estos y Dios, encontrándolo así en los primeros mandamientos de la *ley divina*. La transición entre el mundo clásico y el cristiano es la característica principal de la época medieval; "*La Ciudad de Dios*" escrita por San Agustín, es considerada la obra cumbre, en ella se señala que la historia humana entera es una lucha entre dos reinos, el de Dios y el del mundo.<sup>17</sup>

El Estado, que tiene sus principios profundos en la naturaleza humana, está encargada de velar por las cosas temporales; el bienestar, la paz y la justicia; toda potestad viene de Dios y por tanto los valores religiosos no son ajenos al Estado, teniendo que estar impregnado por los principios cristianos.<sup>18</sup>

La política no puede separarse de la conciencia de que el último fin del hombre no es terrenal, sino de lo que se trata es de descubrir a Dios en la verdad que reside en el interior de la criatura humana. Opina que la ley positiva sólo es justa en tanto

<sup>15</sup> Madrid Espinosa, Alfonso, Op. Cit. Pág. 96.

<sup>16</sup> Hegel, W. F. Lecciones sobre la Historia de la Filosofía. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1979, Pág. 82

<sup>17</sup> Cfr. Recaséns Siches, Luis. Op. Cit. Págs. 428 y 429.

<sup>18</sup> Ibidem, pág. 253.

concuerta con la ley natural que es la razón suprema. Las leyes divinas y humanas tienen por único objeto el bien y la paz.

Otra corriente en la época medieval fue la *Escolástica* representada por Santo Tomás de Aquino y su "*Summa Theológica*"<sup>19</sup>. En el *Tratado de la Ley*, hace una estructuración jerárquica de la ley humana; la ley eterna puede llamarse ley en un sentido amplio, en cuanto es origen de otra, se le llama eterna porque Dios lo es, y el plan de su obra coexiste con él, aunque la obra misma se desarrolle en su circunstancia de espacio – temporal. El Derecho apunta a la resistencia que tiene la gente en contra de la autoridad injusta y tirana, pues considera a esta última como un gran crimen, estando obligada solamente a obedecer al príncipe dentro de los límites de la justicia y en función del bien común.

"El medieval había convertido la moral en Derecho, la moral como legalidad en mera observación de la letra de la ley antes que en la actuación de su espíritu"<sup>20</sup>.

### 1.1.3 El Renacimiento

Los siglos XV y XVI, siguiendo el movimiento iniciado, ven la sustitución de las especulaciones teológicas por otras más positivas. Se efectúan también profundas transformaciones sociales y políticas que hacen que cambien el concepto y los límites del Estado. El platonismo renace en las escuelas italianas con Nicolás de Cusa, Tommaso Campanella, Marsilio Ficino, Giovanni Pico Della Mirándola y Giordano Bruno. Los centros intelectuales españoles son las universidades de Salamanca y Alcalá y las figuras más representativas son las de los dominicos Francisco de Vitoria, creador del derecho internacional, Domingo de Soto, Melchor Cano, Bartolomé Carranza y Domingo Bañez autor de una teoría sobre la predestinación, y la de los jesuitas Alfonso Salmorón, Luis de Molina (defensor del

<sup>19</sup> Tomás de Aquino (Santo). *Summa Theológica. Tratado de Dios*. Traducido por Raimundo Suárez. Biblioteca de autores cristianos. Editorial Bilingüe, segunda edición. Madrid, España 1957.

<sup>20</sup> Hegel, W. F. Op. Cit. Pág. 106.

libre albedrío) y Francisco Suárez<sup>21</sup>, quien separa por primera vez en la escolástica, la metafísica de la teología. En esta época nace la Reforma de Lutero, la cual señala que el hombre es libre, para que en su espíritu encuentre a Dios.<sup>22</sup>

En el Renacimiento prevalece el tránsito de una teología decadente de la Edad Media que hacía énfasis en su aspecto sobrenatural, a una nueva época que se inicia con la aplicación de la razón al conocimiento del hombre y de la naturaleza. Existe la conciencia de una nueva religiosidad a cargo de Martin Lutero: "el mundo no es racional por voluntad divina, sino porque el hombre tiene la capacidad de racionalizarlo mediante la experiencia"<sup>23</sup>.

Nicolás Maquiavelo es uno de los más importantes representantes del Renacimiento que considera al Derecho como un medio para lograr los fines políticos. En su libro "*El Príncipe*" considera que la fuerza de las armas es la que hace que se cumplan las leyes y que el gobernante conserve el Estado, sin darle su justo valor al Derecho. Señala asimismo, que la ley corresponde a los hombres y la fuerza es propia de los animales sin embargo, es necesario utilizar las dos para que el príncipe logre la conservación y prosperidad del Estado Italiano.<sup>24</sup>

Giordano Bruno es considerado un gran exponente de la filosofía natural y su pensamiento considera que: Dios es inmanente en el mundo, sin embargo, rompe con la iglesia católica. Su principal razonamiento señala que la forma no puede existir sin la materia, es ésta la que produce las transformaciones. Indica que la materia es lo único real y todas sus formas son contingentes. Acerca de la Ley refiere que esta se representa como un instrumento de la pacífica convivencia social que ejecuta coactivamente la moralidad frente a los que no lo hacen espontáneamente; la ley adaptándose a la forma de ser y costumbre de los pueblos, reprime la audacia con el temor y hace que la bondad sea segura entre

<sup>21</sup> Cfr. Villoro Toranzo, Miguel. Op. Cit. Págs. 189 - 212

<sup>22</sup> Recusans Siches, Luis. Op. Cit. Págs. 430 - 435.

<sup>23</sup> Villoro Toranzo, Miguel. Op. Cit. Pág. 276.

<sup>24</sup> Madrid Espinosa, Alfonso. Op. Cit. Pág. 117.

los malvados y que los poderosos no estén seguros.<sup>25</sup> La Ley para Campanella es, “el consenso de la razón común de todos, escrita y promulgada para el bien común y conforme a la razón eterna”.<sup>26</sup>

#### 1.1.4 Edad Moderna

Para René Descartes todo es falso, pero afirma que hay algo que no puede serlo, su propia existencia (pienso, luego existo). Su filosofía recibe el nombre de Racionalismo. En cuanto a su pensamiento político referiremos que el Estado, señala, está sólidamente constituido, cuando la gente que lo integran, se reunieron para formarlos, observando las leyes creadas para el bien vivir de la comunidad. La obra de Descartes tuvo una gran repercusión y después de este filósofo sus seguidores intentaron disociar la exigencia racional del fundamento subjetivo.<sup>27</sup>

El fraile Nicolás de Malebranche, quiso separar la religión de las ideas aristotélicas para integrar el rigor cartesiano, elimina el *cogito* (pienso) del lugar preponderante que tenía en esta doctrina señalando que las ideas no son estados del yo, sino la esencia de las cosas que solamente existen en Dios; y Blaise Pascal distinguió el orden del corazón y el orden de la razón.

Desde los últimos años del siglo XVI se desarrolla en Inglaterra una nueva escuela filosófica llamada *Empírica*, que se centra en el conocimiento basado en la experiencia. El iniciador de esta orientación es Francis Bacon autor de *Ensayos de moral y de política*, crítica el método deductivo escolástico (silogismo) porque éste se apoya en la certeza de la premisa mayor. A partir de la experimentación llega a establecer leyes generales por medio de varias tablas que permiten comprobar la correspondencia de un fenómeno con lo que lo ha causado, la desaparición de éste, al faltar la causa y las variaciones entre causa – fenómeno. Señala que: “la

<sup>25</sup> Cfr. Villoro Toranzo, Miguel. Op. Cit. Pág. 212.

<sup>26</sup> Ibidem, pág. 134

<sup>27</sup> Recensens Sánchez, Luis. Op. Cit. Pág. 222

voluntad del monarca debe basarse en la ley natural y que la razón es la fuente de toda buena ley, preponderando al derecho común por encima de la ley escrita”.<sup>28</sup>

En el *Leviathan*, Thomas Hobbes<sup>29</sup> desarrolla la teoría del Estado, esta doctrina se encuentra en un sistema general y ordenado de los conocimientos en el que se incluyen los estudios de los cuerpos (física general), del hombre natural y del hombre social, pero se opone al dualismo cartesiano al afirmar que el mismo mecanismo regula la naturaleza y el hombre, la subjetividad y la institución política; las cosas son exteriores a las ideas, del mismo modo que la naturaleza lo es a la razón. La función de la razón es la de sustituir el orden por el desorden.

Para este pensador, hay igualdad entre todos los hombres y todos ellos aspiran a lo mismo; aquellos que llegan a satisfacer lo que desean desconfían de los demás y los atacan; de ahí la conclusión de que el hombre es un lobo para el hombre, y la situación natural es un estado de lucha de todos contra todos. De esto se deduce la necesidad de un “*Pacto Social*” por medio del cual, “el hombre enajena el poder y las libertades naturales que posee en beneficio de la seguridad”. Surge entonces el Estado del que depende todo.

John Locke,<sup>30</sup> cuya influencia es especial en las constituciones democráticas de distintos países como los Estados Unidos de América, defiende una teoría del conocimiento dirigida contra las ideas innatas y fundamentales enteramente en la experiencia, que puede ser externa (sensación) o interna (reflexión), como se desprende de su obra *Ensayo sobre el entendimiento humano* en donde se opone a la teoría del derecho divino de los reyes, preconizando una monarquía constitucional y representativa, completamente separada de la Iglesia. Para él la noción de la libertad humana no consiste en la libre elección, sino en la libertad de acción.

<sup>28</sup> Cfr. Recaséns Siches, Luis. Op. Cit. Pág. 135

<sup>29</sup> Cfr. Villoro Toranzo, Miguel. Op. Cit. Pág. 154.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 139.

Gottfried Wilhelm Leibniz, cultivó todas las formas del saber, incluyendo la filosofía y el Derecho, señala que el fundamento de este último, de la justicia y de la equidad, se apoyan sobre bases racionales eternas. Su objetivo primordial dentro del derecho natural, es la construcción de una ciencia jurídica racional siguiendo el método de las ciencias exactas, empleando un lenguaje preciso y unas relaciones lógicas necesarias.<sup>31</sup>

En el pensamiento político de Baruch Spinoza<sup>32</sup>, existe una oposición al sistema cartesiano. Mientras todos los pensadores políticos justifican el Estado despótico como un freno necesario impuesto al carácter violento de la naturaleza, él considera que la función del Estado no es la de suprimir el derecho natural y que los ciudadanos deben rebelarse contra él si se utiliza la violencia o se instaura la desigualdad. Algunos de los análisis que efectúa le convierten en precursor de las ideas de los siglos XIX y XX.

### 1.1.5 Siglo XX

Para entender la filosofía del siglo XX es necesario conocer a los pensadores de los siglos XVIII y XIX que sentaron sus bases. Para George Wilhelm Friedrich Hegel la filosofía debe ser sistemática sin olvidar los elementos de la realidad positiva. Sitúa la identidad del pensamiento y del ser en el concepto, intenta aprehender el proceso por el cual el ser se reconoce como idéntico a sí mismo. La Fenomenología del espíritu es la historia del conocimiento, describe las etapas que sigue la mente para llegar al saber absoluto y distingue la simple información y el conocimiento conceptual "hace falta un saber absoluto que nada deje fuera de sí".<sup>33</sup> El eje del sistema Hegeliano es el antiguo problema de saber que es la dialéctica, la cual considera como un movimiento del ser.

<sup>31</sup> Cfr. Recaséns Siches, Luis. Op. Cit. Pág. 432

<sup>32</sup> Cfr. Villoro Toranzo, Miguel. Op. Cit. Pág. 189.

<sup>33</sup> Hegel, W. F Lecciones sobre la Historia de la Filosofía. I.C.E. Pág. 214.

El derecho es para Hegel el reino de la libertad realizada, el mundo del espíritu, expresado en si mismo como una segunda naturaleza, la libertad es dada como un hecho de la conciencia y que se debe creer en ella. Habla de que el Estado debe constitucionalmente, reconocer y garantizar la libertad de los individuos, es una necesidad externa, un poder superior al cual están subordinados y dependientes las leyes, los intereses privados de la familia y de la sociedad civil.<sup>34</sup>

Karl Marx y Friedrich Engels, formaron parte de los "jóvenes hegelianos", pero se separaron más tarde de ellos y criticaron sus planteamientos. El marxismo conservó de Hegel el método dialéctico, pero aplicándolo a un contenido materialista, define al trabajo como la esencia del hombre. Para Marx el Derecho es una mera relación de voluntad – reconocimiento entre los poseedores de mercancías y los asalariados y acepta como natural la estructura de la sociedad burguesa moderna en la que la independencia de las personas, sancionada por las formas de intercambio, se integra en una dependencia.<sup>35</sup> Su concepción jurídica es iusnaturalista con las premisas de: libertad, igualdad y justicia.

Para Hans Kelsen, autor de la *Teoría Pura del Derecho*, lo que distingue al orden jurídico de todos los otros órdenes sociales, es el hecho de que regula la conducta humana por medio de una técnica específica que es coercitiva; y los conceptos jurídicos fundamentales son categorías trascendentales en el sentido de que permiten hacer la descripción y sistematización de los contenidos de las normas positivas de cualquier orden jurídico, lo que llevaría a la consideración de que los enunciados de la ciencia jurídica pueden lograr validez objetiva. El Derecho es pues, un orden coactivo de la conducta humana, que ordena una sanción dados ciertos supuestos.<sup>36</sup>

Alf Ross define al Derecho vigente como "el conjunto de normas jurídicas que son efectivamente obedecidas porque se les entiende como socialmente

<sup>34</sup> Cfr. Madrid Espinosa, Op. Cit. Pág. 179.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pág. 185.

<sup>36</sup> Villoro Toranzo, Miguel, Op. Cit. Pág. 413.

obligatorias<sup>37</sup>. Las normas para éste autor, son construcciones lógicas de carácter conceptual hechas a partir de elementos adquiridos de la experiencia en contraposición con las leyes de derecho natural.

## 1.2 Principios filosóficos – políticos

En la *Utopía*, Tomas Moro<sup>38</sup> manifiesta la idea de una forma de Estado ideal, nacional y democrático, sin la propiedad privada y la existencia de paz y abundancia, en donde las leyes son pocas pero bastarán para asegurar un excelente gobierno. Uno de los aspectos fundamentales de la filosofía del siglo XVIII consiste en la transformación del espíritu especulativo en práctico y la aparición de una filosofía política.

Los grandes sistemas anteriores tenían un sentido político, pero solo servían de él a manera de aplicación o de deducción; ahora el pensamiento político, lejos de ser una parte ínfima de la filosofía, se apodera por entero de ella.<sup>39</sup>

La filosofía política pretende determinar una nueva problemática y prepara el camino a una nueva ciencia. Sus más grandes representantes son. Voltaire, Montesquieu, Rosseau, Vico, Wolff, Lessing y Emmanuel Kant.

El más célebre de los enciclopedistas por su talento fue Francisco Maria Arouet Voltaire, quien funda su moral natural en la tolerancia y la razón. Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, hace agudas observaciones a la división de poderes, base del parlamentarismo moderno, autor del *Espíritu de las Leyes*.

Jean-Jacques Rousseau, quien escribió el *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, *Emilio* y *Contrato Social*, libros en los que se

<sup>37</sup> Ross, Alf. Sobre el Derecho y la Justicia. Traducido por Genaro R. Carrío. Editorial Esdeba, primera edición. Buenos Aires. Argentina 1963. Pág. 24

<sup>38</sup> Villoro Toranzo, Miguel. Op. Cit. Pág. 132.

<sup>39</sup> Cfr. Madrid Espinoza, Alfonso. Op. Cit. Pág. 124

puede encontrar los fundamentos de la democracia y del sufragio universal, creyó en la bondad innata del hombre, al sentimiento frente a la razón y se opuso a la estructuración de las instituciones sociales. Defiende la libertad y la igualdad, inspirando la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.<sup>40</sup>

Kant descubre por el método crítico que el fin de la filosofía no es ampliar los conocimientos del mundo, sino profundizar en el conocimiento del ser humano. La filosofía debe determinar los fines de la razón y la realización de estos. La crítica se ejercerá sobre las tres facultades de la razón: conocimiento (Crítica de la razón pura), moral (Crítica de la razón práctica) y juicio (Crítica del juicio).<sup>41</sup> Para este autor, el Derecho se divide en tres partes: su relación con las personas, su carácter voluntario y su formalismo.

Para Kant, el Derecho es “el conjunto de condiciones a través de las cuales el arbitrio de uno puede concordar con el arbitrio de otro, según una ley universal de la libertad”,<sup>42</sup> y refiere que en la legislación jurídica los deberes no pueden ser mas que externos, porque esta legislación no exige que la idea de los deberes, que es interna, sea por si misma el principio determinante del arbitrio. Reconoce los derechos innatos o naturales de las personas siendo el principal: la libertad, derecho original que pertenece a todo hombre por la razón de serlo

### 1.2.1 La idea de democracia

Alexis de Tocqueville, en su clásico trabajo sobre *La democracia en América*, fue uno de los primeros pensadores en distinguir claramente la democracia de la “sociedad política”, de la democracia en la “sociedad civil”. Todo su segundo volumen está dedicado a la influencia reciproca de una sobre la otra, analizando en detalle el efecto de las reglas de juego democráticas e igualitarias en la religión,

<sup>40</sup> Ibidem, pág. 161.

<sup>41</sup> Cfr. Villoro Toranzo, Miguel. Op. Cit. Págs. 329 - 331

<sup>42</sup> Kant, Emmanuel. Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho. UNAM Mexico, 1976 Pág. 15

las artes, las ciencias, la familia, las relaciones laborales, el lenguaje, las asociaciones civiles, el ejército, y los sentimientos.<sup>43</sup>

Ya desde fines del siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX, se plantearon algunas cuestiones relacionadas con la naturaleza del poder, que no podían ser resueltas meramente mediante reformas democráticas de las instituciones estatales. En particular, las políticas *anti-trust* en los Estados Unidos, destinadas a evitar la concentración de poder en las empresas, así como la aparición del *sindicalismo*, con el objetivo de instalar un sistema de decisiones negociado en el mundo del trabajo, tuvieron un efecto democratizador de las relaciones sociales. El *cooperativismo* también introdujo un principio de democratizador de la empresa. De manera más puntual, el movimiento latinoamericano de la *Reforma Universitaria* iniciado en 1918 en Córdoba España, impuso un sistema de *cogobierno* de las universidades entre estudiantes, docentes y graduados, de base democrática. Sin embargo, fue fundamentalmente a partir de la *Segunda Guerra Mundial* que se extiende la idea de una sociedad civil plenamente regulada por principios democráticos.<sup>44</sup>

El término *democracia social* comenzó entonces a ser utilizado para referirse a los cambios en los sistemas de decisiones y en los esquemas de autoridad de instituciones como la escuela, la familia, las ciudades, los hospitales, los mercados (derechos del consumidor), los centros de trabajo, los sindicatos y la vida interna de los partidos políticos. La filosofía que persigue la libertad y los derechos se convierte en una forma de organización política, que es la democracia. El ideal de la democracia es que el gobierno y sus órganos surjan de la libre voluntad de los ciudadanos conforme al interés y justicia general.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Recuséns Siches, Luis, Op. Cit, Pág. 601.

<sup>44</sup> Cfr. Navarro Rodríguez, Fidela, *Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México*, Editorial Fundap, México, 2004, Pág. 112

<sup>45</sup> Cfr. Madrid Espinoza, Alfonso, Op. Cit, Pág. 234

### 1.2.2 Ética política

Aristóteles en la "*Ética Nicomaquea*",<sup>46</sup> distingue entre virtudes del entendimiento y del ánimo o morales propiamente dichas. Las primeras, son las dianoéticas entre las cuales tenemos a la liberalidad y a la templanza mientras que las segundas son las éticas, como la sabiduría, la comprensión y la prudencia. Ambas clases de virtudes son hábitos del ser personal y proceden las del entendimiento de la experiencia y de la ilustración, sin embargo, las éticas tienen que desarrollarse en la continua práctica del obrar. Las virtudes éticas y el conocimiento se relacionan en tanto que la razón prescribe a la voluntad, la realización de lo que es bueno, que es un principio por el cual debemos obrar conforme a la recta razón.

El hombre es un ser libre, con capacidad de autodeterminación, es decir, capaz de obrar luego de una libre elección. Esta elección se lleva a cabo como resultado de un conocimiento que define el carácter de una conducta, ya que está vinculado con una conciencia moral que aprueba o desaprueba un determinado acto. Tanto la moral como el derecho y los usos sociales, forman parte de un todo mayor: la ética. Hablar de ética es hablar del bien y del mal. La ética no es una abstracción, es el otro. Cada acto está obrando directa o indirectamente sobre una vida: "Nunca se roba algo, se le roba a alguien".<sup>47</sup>

La moral hace referencia a aquellas pautas interiorizadas por el individuo quien se las autoimpone no como obligación sino como necesidad, por el simple hecho de provenir o formar parte de "lo bueno". El derecho es el conjunto de normas emanadas por un órgano competente. Las mismas constituyen una prescripción, o sea la imposición de la voluntad de la autoridad normativa sobre la voluntad del sujeto o destinatario. Los usos sociales recogen comportamientos deseables y aprobados por una comunidad, es decir costumbres sociales. Son normas consuetudinarias.

<sup>46</sup> Aristóteles. *Ética Nicomaquea*. Editorial Bilingüe. notas y traducción: Antonio Gómez Robledo UNAM, México 1963. Pág. 52  
<sup>47</sup> Villalpando, José Manuel. *Op. Cit.* Pág. 174

El hombre, por naturaleza tiene la capacidad de perfeccionarse y de superarse día a día, por lo que tiende a alcanzar la plenitud. Para llegar a tan preciada meta como lo es la plenitud, es necesario vivir en sociedad; el ser humano necesita de los demás para construir un mundo o ambiente propicio en el cual alcanzar la plenitud, causa esencial de la felicidad. Es por ello que el hombre necesita de la sociedad política, pues nada es pleno si no se comparte, confronta y comunica a los demás, ya que el bien es expansivo, comunicativo: "De nada sirve la sabiduría si no se la comunica mediante la educación"<sup>48</sup>

El hombre se reúne en sociedad para el logro de un bien común a todos. El bien común no es el bien individual, no es la suma de la porción de felicidad de cada individuo integrante de una comunidad, pero tampoco es un bien que nada deba a las partes. Es la integración sociológica de todo lo que hay de virtud y riqueza en las vidas individuales, y que tiende a perfeccionar la vida y la libertad de las personas.

### 1.2.3 Legitimación del poder público.

La cuestión del sentido y los límites de la obligación política sigue siendo, la cuestión central de la filosofía política. Por lo mismo, el enfoque legitimista ha recobrado su hegemonía frente a los enfoques meramente instrumentales o estratégicos de la política.

En este contexto el planteamiento legitimista por excelencia, el de Rousseau, uno de los tres grandes pensadores políticos del Estado moderno con Hobbes y Hegel, y que ocupa además, un lugar estratégico en la convergencia de las tres tendencias más importantes de la filosofía política que se forman a partir del Renacimiento: el iusnaturalismo, que reformula en términos racionalistas la tradición clásica del Estado justo, sistematizado por Grocio y

---

<sup>48</sup> Ibidem, pág. 186.

Pufendorf;<sup>49</sup> el realismo político de Maquiavelo-Bodino-Spinoza; y Hobbes-Montesquieu quienes racionalizan la nueva política de Estados nación.

El iusnaturalismo adoptará, sobre todo, su intención legitimista y una versión más independiente de lo natural; del liberalismo recoge, ante todo, su sentido de la autonomía individual, que intentará superar mediante el concepto de «voluntad general» y la distinción entre soberanía y gobierno. Pero en definitiva, la política de Rousseau, significa el enfrentamiento de un legitimismo renovado a la legitimación del egocentrismo racional que ofrece el realismo político, con su secuela de opresión, desigualdades e injusticias. Significa la opción por el «derecho» frente al «hecho».<sup>50</sup> No basta la legalidad, sino que se requiere la legitimidad, esto es, el reconocimiento que unos ciudadanos libres e iguales otorgan a un régimen político en cuanto compatible con su dignidad y autonomía.

#### 1.2.4 Derechos fundamentales del hombre.

Son los que hacen que se pueda llegar al bien común dentro de la sociedad, garantizando el desarrollo de todas las personas, teniendo como base a la dignidad de la persona. Los derechos humanos marcan los límites del abuso del poder, se fundan en la ética de la libertad, la igualdad y la paz. El sistema de los derechos humanos cumple una política de propiciar el bien común, la libertad y el desarrollo de todos los hombres, en todos los aspectos y ámbitos de su convivencia.<sup>51</sup>

El orden jurídico-político, es el encargado de garantizar su tutela y defensa, para poder mantener un orden social. Por su parte, los tratados de derechos humanos, reiteran estas restricciones en los derechos singularmente reconocidos en sus

<sup>49</sup> Cfr. Recaséns Siches, Luis. Op. Cit. Pág. 433.

<sup>50</sup> Soto, Pérez Ricardo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Editorial Estíngue. México. 1982 Pág. 62

<sup>51</sup> Ibidem. pág. 76.

diversas disposiciones, ello se aprecia en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*<sup>52</sup> al estipularse entre otras, estas cuestiones:

1. La libertad de tránsito y de residencia podría ser objeto de restricciones previstas en la ley y necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la moral pública o los derechos y libertades de terceros y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el Pacto. (artículo 12° tercer párrafo).
2. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los procesos judiciales por consideraciones relativas a la moral pública, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia (artículo 14° párrafo primero).
3. La libertad de conciencia y religión estará sujeta a restricciones legales, las mismas que deben ser necesarias para la protección de la seguridad, el orden, la salud o moral públicas, o los derechos y libertades fundamentales de los demás (artículo 18° tercer párrafo).

Similares restricciones se plasman en la Convención Americana de los Derechos Humanos<sup>53</sup> como por ejemplo, el artículo 13° que establece:

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

<sup>52</sup> Para un análisis más riguroso consultar el Diario Oficial de la Federación, publicado el 9 de febrero de 1980 México

<sup>53</sup> Consultar el Decreto relativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981

ejercicio del derecho previsto, no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben expresarse fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública; no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres o aparatos usados en la difusión de información o por cualesquier otro medio encaminado a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a la censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia.”

#### **1.2.5 Garantías individuales.**

Nuestra Constitución Política<sup>54</sup> dedica su capítulo primero a los derechos fundamentales del hombre, a los que llama garantías individuales, entendiéndose por tales: “los límites o prohibiciones que el poder público se ha impuesto con el fin de hacer posible a los particulares el disfrute del máximo posible de su libertad, sin menoscabo del orden y paz sociales que deben ser mantenidos por aquél, en beneficio de todos los habitantes del país”.<sup>55</sup>

Los derechos fundamentales o garantías individuales no son de carácter absoluto, sino que se encuentran limitados y condicionados sólo funcionan en los casos y con las condiciones previstos por las disposiciones constitucionales, y únicamente tienen el alcance de ellas descrito. Si el respeto de las libertades de los

<sup>54</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México 2008. Pág. 4.

<sup>55</sup> Soto Pérez, Ricardo. Op. Cit. Pág. 54.

gobernados por parte del Estado fuese irrestricto o absoluto; el poder público no podría ser tal.<sup>56</sup>

La declaración de garantías individuales se divide en tres grandes partes: los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.

1. - En la Constitución vigente los **derechos de Igualdad** son:

- Goce para todo individuo de las garantías que otorga la constitución.
- Prohibición de la esclavitud.
- Igualdad de derechos sin distinción.
- Prohibición de títulos nobiliarios.
- Prohibición de fueros.

2. - Las **garantías de Libertad** se dividen en tres grupos:

- Libertades de la persona Humana.
- Libertades de la persona Física
- Libertades de la persona Social.

3. - Las **libertades de Seguridad** se refieren a:

- Derecho de petición,
- Privación de derecho solo mediante juicio,
- Detención sólo con orden judicial,
- Derecho a la eficaz administración de justicia, etc.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 29<sup>57</sup> prevé la suspensión de las garantías individuales que operan en circunstancias apremiantes; "El Estado para enfrentarse con éxito a los problemas que derivan de las situaciones de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto. La suspensión de garantías requiere la intervención de los más altos funcionarios del Poder Ejecutivo y del

<sup>56</sup> *Ibidem*, pág. 65.

<sup>57</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. 28.

Poder Legislativo, y puede tener efectos en todo el territorio nacional o en una parte del mismo; siempre tendrá carácter temporal y no podrá aplicarse como medida exclusiva en contra de un solo individuo”

### 1.2.6 Garantías sociales

Juventino V. Castro y Castro ha considerado que “las garantías sociales pretenden proteger a la persona ya no como individuo, sino como componente de un grupo social, o de la sociedad en general”.<sup>58</sup> Desde la perspectiva de la filosofía jurídica, Luis Recaséns Siches estima que: “los derechos sociales tienen por objeto actividades positivas del estado del prójimo y de la sociedad, para suministrar al hombre ciertos bienes o condiciones”.<sup>59</sup> A su vez, Alfonso Noriega Cantú ha señalado que “los derechos sociales provienen de una nueva etapa del desarrollo político, social y económico de la época contemporánea para uno revisten tal importancia que deben sustituir de manera definitiva a los derechos individuales, mientras que, para otros, deben amonizarse con ellos en beneficio de una mejor y más eficaz defensa de la libertad”.<sup>60</sup>

Confrontar las posiciones doctrinales señaladas permite conceptualizar a las garantías sociales como derechos públicos que asisten a grupos de personas caracterizados por una situación socioeconómica específica y cuya satisfacción depende de acciones tomadas por el estado, a quien le corresponden obligaciones de hacer con tal de equilibrar el nivel de vida de todas las clases de la población.

Debe agregarse que, en un criterio aislado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>61</sup> ha indicado que las garantías sociales están por encima de las individuales, a las que restringe en su alcance liberal, en términos de lo dispuesto en artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>58</sup> Soto Pérez, Ricardo. Op. Cit. Pág. 72.

<sup>59</sup> Recaséns Siches, Luis, Op. Cit. Pág. 296.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pág. 298.

<sup>61</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, tesis P. XLVII/2000, pág. 72.

Las garantías individuales y las sociales no pueden equipararse, pues eventualmente se ha evidenciado la distinción entre el individuo político y el individuo social, debido a la transformación operada no solo en la teoría general del estado, si no también en la doctrina de los derechos individuales, limitados por los sociales.

### 1.3 Principios Generales de Derecho.

Para algunos autores los principios generales del derecho son los del derecho romano, para otros, los universalmente admitidos por la ciencia jurídica y otros más los identifican como los del derecho natural. Para Coviello,

“son los principios fundamentales de la misma legislación positiva que no se encuentran escritos en ninguna ley, pero que son los presupuestos lógicos necesarios de las distintas lógicas legislativas, de las cuales en fuerza de la abstracción deben exclusivamente deducirse. Pueden ser principios racionales superiores, de ética social y también principios de derecho romano y universalmente admitidos por la doctrina; pero tienen valor porque son puramente racionales, éticos o de derecho romano y científico, sino porque han formado efectivamente el sistema positivo de nuestro derecho y llegado a ser de derecho positivo y vigente”<sup>62</sup>

Los principios generales del derecho tienen funciones de interpretación, de integración, de dirección, y de limitación. La función interpretativa de los principios ha sido reconocida por casi la totalidad de las legislaciones, el maestro Fix Zamudio señala que los tribunales, especialmente los supremos, tienen que realizar forzosamente, por la naturaleza misma de sus funciones, una interpretación de las disposiciones legales aplicables que se adecue a los

<sup>62</sup> García Máynez, Eduardo. Ensayos filosóficos - jurídicos. UNAM México 1984. Pág. 161.

principios fundamentales establecidos en la Constitución Política. La función de integrar se entiende como la actividad del juez que al encontrarse ante una laguna legal tiene que hacer el derecho. La función de dirigir es aquella que se refiere a orientar al legislador para cumplir con su labor jurídica.<sup>63</sup>

Para el maestro Pereznieto, se pueden distinguir las siguientes *formas de interpretación* a efecto de conocer estos principios:

- a) **La histórica o positiva:** que afirma que los principios generales son aquellos que inspiran una determinada legislación positiva y,
- b) **La filosófica o iusnaturalista** que señala que se trata de verdades jurídicas universales, de principios filosóficos que expresan el elemento constante y permanente del derecho, el fundamento de toda legislación positiva.<sup>64</sup>

Los principios generales del derecho son "los que constituyen las bases de un sistema jurídico determinado; los que forman su base fundamental, las líneas directrices o conformadoras de las leyes existentes."<sup>65</sup>

Entre los principios de derecho encontraremos los siguientes:

- ◆ Lo accesorio sigue la suerte de lo principal.
- ◆ Quien pueda lo más puede lo menos.
- ◆ Quien sabe y consiente no recibe injuria ni engaño.
- ◆ Nadie está obligado a lo imposible.
- ◆ Lo que es nulo no produce efecto alguno.
- ◆ Nadie puede alegar en su beneficio la propia torpeza.
- ◆ Lo que no está prohibido, está permitido.

<sup>63</sup> Azúa Reyes, Sergio T. *Los Principios Generales del Derecho*, Editorial Porrúa, cuarta edición, México, 2004. Pág. 97.

<sup>64</sup> *Ibidem*, págs. 83 - 87.

<sup>65</sup> Soto, Pérez Ricardo, *Op. Cit.* Pág. 35.

- Lo que es primero en tiempo, es primero en derecho.
- Donde hay la misma razón es aplicable la misma disposición.<sup>66</sup>

Nuestra Suprema Corte de Justicia los ha definido como las "verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del Derecho, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiera pronunciado si hubiera estado presente, o habría establecido si hubiera previsto el caso, siendo condición de los aludidos principios que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenar".

La diferencia entre los principios generales del derecho y la analogía radica en que la última únicamente tiene sentido cuando hay ausencia de ley exactamente aplicable al caso concreto o esta es insuficiente u oscura; así que los principios sólo se aplican cuando no se puede solucionar un caso recurriendo a la analogía, esta no tiene contenido propio es sólo un recurso hermenéutico.

Para encontrar los principios del derecho es necesario utilizar el método inductivo, confirmando su procedencia con el deductivo ambos regidos por lo jurídico. El método inductivo parte de datos particulares, de fenómenos concretos llegando a generalidades con la supresión de los datos singulares que tiene cada

<sup>66</sup> Otros Principios Generales del Derecho son: Nadie debe enriquecerse con daño de otro. Nadie debe ser condenado sin ser oído. Lo que no consta en autos no consta en el mundo. Las convenciones de los particulares no derogan el derecho público. En todas las cosas y particularmente en el derecho debe atenderse a la equidad. El derecho nace del hecho. Las cosas que se hacen contra derecho se reputan no hechas. El error quita la voluntad y descubre la impericia de su autor. El género se deroga por la especie. Se entiende que hace la cosa aquel a cuyo nombre se hace. Las palabras deben de entenderse de la materia de que se trata. No hay mas testigos que el papel escrito. No se puede ser juez y parte en una misma causa. Donde no hay ambigüedad no cabe interpretación. Es inadmisibile toda interpretación que conduzca a lo absurdo. La sentencia sólo obliga a las partes. Las obligaciones no se presumen, hay que demostrarlas. El que afirma está obligado a probar. El que no hace lo que debe, hace lo que no debe. Donde la ley no distingue, no hay por qué distinguir. El poseedor se presume propietario. El derecho público no puede renunciarse por los particulares. La ignorancia de la ley, no exime de su cumplimiento. Nadie debe ser juzgado dos veces por la misma causa. La cosa que ha sido entre unos, no beneficia ni perjudica a los demás. No hay pena sin ley. Los hechos negados no necesitan prueba. Nadie tiene derecho a hacerse justicia por su propia mano. No hay tributo sino está previsto en la ley. A confesión de parte, relevo de prueba. Las leyes nuevas, deben presentar los derechos adquiridos. No se puede conocer verdad, sino atendiendo las circunstancias del hecho. No debe ser sólo en juicio, el que pide cosas contradictorias a se contradice así mismo. El abogado sólo debe alegar razones, no demuestos. Una cosa es vender y otra, consentir la venta. El alegato de una parte de ninguna manera da derecho. Ninguno puede poner a otro una condición inicua. El argumento que se toma del absurdo es válido en derecho. En derecho vale el argumento que se forma del sentido contrario. El argumento que se forma del sentido contrario, cesa si le contradicen otras leyes. El caso omitido se decide por el derecho común. La voluntad aunque sea forzada, es voluntad. La confesión hecha una vez, no puede retractarse sino en el acto.

acontecimiento que se analiza y la fijación de lo que cada uno de ellos tiene en común con los demás.

Por método jurídico se entiende cualquier técnica de aproximación al fenómeno jurídico o en su realidad histórica, humana y social, además de la técnica de interpretación del derecho.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Witker, Jorge, Técnicas de Investigación Jurídica. Editorial McGraw-Hill, México 1996. Pág. 11.

## **CAPÍTULO 2. - EL DERECHO A LA INFORMACIÓN; MODELOS DE CLASIFICACIÓN INTERNACIONALES.**

Como ya estudiamos en el capítulo anterior, los primeros cuestionamientos jurídicos los plantearon los griegos y sus ideas basaron el iusnaturalismo, así que se encargaron más por crear una teoría de la justicia que por una del derecho. Los filósofos manifestaron que en el derecho y la justicia no existían principios inmutables y universales, porque el derecho es un producto derivado de los tiempos, costumbre y características del momento, afirmando que las leyes hechas por los hombres son obligatorias y válidas independientemente de su contenido moral, así como que los principios generales del derecho le sirven al juzgador para llenar lagunas en la ley, ya que la naturaleza de la norma debe constituir un único y homogéneo orden lógico capaz de hacer surgir un orden jurídico seguro.

También vimos las garantías que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos entre ellas: la libertad de expresión, de petición y de seguridad jurídica; ahora plantearemos las distintas vertientes de las que se ocupa el Derecho a la Información en México y en diversos países.

### **2.1 Concepto de Derecho a la información.**

En una interpretación moderna de esta garantía universal, el derecho a la información pública tiene por objeto otorgar el poder de la información a las personas para la toma de decisiones diarias desde los diferentes sectores sociales, así como poner a disposición de las mismas la información que les sirva para ejercer sus derechos políticos y mejorar su calidad de vida; sin embargo, contribuye también a transparentar la gestión pública a través de las instituciones de gobierno y gobernados. Esta ambivalencia entre garantizar el derecho

fundamental e implementar políticas administrativas de transparencia es la que interesa considerar.

El Derecho de la información como disciplina jurídica como lo señala Manuel Fernández Areal, nace ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre, reconocido con estas características en las leyes fundamentales de diversos países modelados en el ámbito jurídico-político.<sup>68</sup>

En este contexto me gustaría mencionar la *teoría de las arcanas* como lo opuesto a este derecho a la información, que profesa que el poder funciona más eficientemente en la medida en que esté más escondido de la mirada indiscreta del vulgo. La doctrina se basa en dos argumentos: el primero refiere al resultado del ejercicio del poder, su efectividad, por cuanto sus acciones tendrán más éxito cuanto más rápidas sean. El segundo argumento deriva de un añejo desprecio por el pueblo definido como vulgo, al que se le considera, como un objeto pasivo que está restringido por pasiones irresistibles que le impiden formar una opinión racional sobre el bien común y lo hacen presa fácil de los demagogos.

La efectividad del poder está asegurada por la existencia de información vedada al público. También contribuye a su efectividad la no publicación de las decisiones, así como la permisibilidad para la simulación y la disimulación como máximas del Estado. Su cumbre sería la autorización de que goza el soberano para reservarse las decisiones que tomará y hacerlas conocer, sólo hasta que se implementaron y la autorización de que disfruta para esconder las decisiones tomadas, presentándolas de manera diversa a como son.

Las arcanas se convirtieron en secreto de Estado, es decir, en las actas y documentos reservados que el Estado moderno define como su derecho de cubrir, e incluso castigar su publicación.

---

<sup>68</sup> Fernández Areal, Manuel, *Introducción al Derecho de la Información* Editorial A.T.F., Barcelona, España 1977 Pág. 35.

Esta moderna arcana se ha considerado como un instrumento esencial del poder, un secreto de Estado que incluso se legitima en casos excepcionales previstos por la ley.

### 2.1.1 Antecedentes

El siglo XVIII se asentó sobre el pensamiento y el espíritu de la Revolución francesa que fue decididamente un movimiento burgués; desde el punto de vista político, marcó el fin del antiguo régimen absolutista y el comienzo de la instauración de los regímenes liberales, socialmente significó el paso a una sociedad clasista, y desde el punto de vista institucional con ella, se generaliza la fórmula de lo que más tarde se llamará el Estado de Derecho que ya supone la transformación del orden político.

La Revolución francesa debe entenderse desde sus resultados, como ideas basadas en la igualdad y la libertad, junto con el despertar del espíritu nacionalista, la aparición de nuevas directrices con arreglo de las cuales podrían desenvolverse las naciones europeas transformadas, lo trascendental es, que como consecuencia de ello, se modeló un nuevo concepto de sociedad, lo que preparó la mente de los hombres para recibir nuevas ideas y filosofías con las que se puede dar solución a los problemas que los cambios habían planteado. Todo esto trae como consecuencia la aparición del análisis introspectivo laicista como método estético y científico en el que predominan el hombre y la razón, las ideologías en sentido individual más que corporativo. Al mismo tiempo, la Revolución Francesa plasma el pensamiento del Derecho Natural Racionalista, dando un carácter trascendente y universal a las declaraciones de derechos que enuncian un corto catálogo de libertades negativas y de derechos del ciudadano a intervenir en la formación de la voluntad general.

Por otra parte, la evolución del derecho político inglés extiende en el continente las libertades que responden al régimen de opinión pública y seguridad jurídica británico. La concepción del derecho público europeo trata de encajar todos estos derechos en el ordenamiento jurídico positivo como derechos públicos subjetivos

En el desarrollo de este proceso inciden hombres como el suizo Jean Jacques Rousseau, uno de los máximos pensadores del siglo XVIII, que fue más allá del despotismo ilustrado o de la monarquía limitada y desarrollan teorías democráticas manteniendo que el pueblo debería gobernarse por sí mismo. El principal exponente de estas teorías, junto con Locke, fue Montesquieu autor de la teoría de la división de poderes, para que el poder frene al poder logrando quietud y seguridad para los ciudadanos. En su orden de ideas, la libertad es un bien que no puede ser violado porque pertenece necesariamente a la esencia del hombre y a su dignidad como persona. La interrogante que marca el punto de partida es ¿Qué ha de hacerse para que la libertad del hombre no sea destruida por la tiranía?. Sobre la tiranía incide ahora otro hecho de especial significación empírica, se trata de apetito de poder porque según una constante experiencia, todo hombre está inclinado a abusar de su poder, y en tanto no encuentre límites a esta naturaleza, intentará devorar la libertad y convertirla en poder personal egoísta

La expansión del espíritu liberal, que llegó a América principalmente de la mano de Thomas Jefferson, tuvo su primera manifestación en la Declaración de Virginia el 12 de junio de 1776, que redactó George Masón y que contiene toda una recopilación de derechos y libertades, entre las que se encuentran expresamente establecida la libertad de prensa.

El Derecho a la Información, a partir de su incorporación al texto constitucional en 1977, ha tenido una evolución considerable en la que el Poder Judicial de la Federación siempre ha jugado un papel de avanzada y consolidación del ejercicio de las libertades básicas, permitiendo, a través de la interpretación judicial, la mutación conceptual del derecho para transformarlo de una garantía social

En Europa la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, se convierte en el germen de los posteriores documentos, convenios, cartas y declaraciones en defensa de los derechos humanos, haciendo imparable el desarrollo de las libertades de expresión y de opinión.

En el año de 1994, el Banco Mundial vislumbró la necesidad de hacer pública la mayor cantidad de acceso a la información mediante mecanismos seguros. La implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas, tampoco es una novedad en las organizaciones financieras internacionales. El Fondo Monetario Internacional adoptó el 26 de septiembre de 1999, el "Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras"; declaración de principios en donde por una parte están dirigidos a los organismos financieros pero también, a los bancos centrales. El Banco Mundial finalmente en el año 2001, como resultado de una consulta pública, elaboró su "Política sobre Acceso a la Información Revisada".

### 2.1.2 Naturaleza.

"El derecho de la información no crea la información, ni los elementos, ni los procesos, relaciones o consecuencias, en que la información se sustenta, pero la reconoce y la regula, por ello el concepto propuesto es que el Derecho de la Información es la ciencia jurídica universal y general que, acotando los fenómenos informativos, les confiere una específica perspectiva jurídica capaz de ordenar la actividad informativa, las situaciones y relaciones jurídico-informativas y sus diversos elementos, al servicio del derecho a la información."<sup>69</sup>

El derecho de la información al ser ciencia jurídica universal su ámbito de acción

<sup>69</sup> Bel Mallen, Ignacio y Lozano-Corredina, Alfonso. Derecho de la Información. Editorial Anís Comunicación, Barcelona, España Pág. 38.

no puede quedar limitado por un ordenamiento interno sino que su ambición es llegar a servir el derecho en todas sus dimensiones territoriales, ordenamientos supranacionales y universales.

Como ciencia jurídica general no está limitada a unos determinados fenómenos informativos sino que los niveles de abstracción alcanzados lo ponen en condiciones de ser útil para todos los medios y todos los elementos del proceso informativo con lo que se evidencia la estrecha relación entre el derecho y comunicación. La ciencia tiene una finalidad muy clara que es servir a la realización del derecho a la información, el que se convierte así en un sólido principio de integración que por tratarse de un derecho humano, se convierte en un principio.<sup>70</sup>

### 2.1.3 Sujetos

Los sujetos obligados conforme al artículo 3 fracción XIV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental son:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los Órganos Constitucionales Autónomos;
- e) Los Tribunales Administrativos Federales y
- f) Cualquier otro órgano federal.

<sup>70</sup> Cfr. Campico, Jorge. Derecho a la Información y Derechos Humanos. USAM México 2000. Pág. 128

#### 2.1.4 Objetos

Se encuentran contemplados en el artículo 4 del ordenamiento referido y son:

- a) Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- b) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que genera los sujetos obligados;
- c) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- d) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- e) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y;
- f) Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

#### 2.2 La Información reservada conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A efecto de clasificar la información pública gubernamental como reservada el Comité de Información emitió criterios que se encuentran en los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>71</sup>; y señalan que "como información reservada será aquella cuya difusión pueda entre otras cosas: comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país y poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona."

<sup>71</sup> Consultar el Diario Oficial de la Federación publicado el 11 de junio de 2002. Última reforma en fecha: 6 de junio de 2006

El artículo 15° de la Ley, en concreto señala que la información que se clasifica como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta por un período de doce años, el cual es susceptible de ser ampliado y podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La ampliación del periodo de reserva será otorgado por el Instituto, excepcionalmente, cuando los sujetos obligados justifiquen la subsistencia de las causas que dieron origen a su clasificación.

### **2.2.1 Diferencia entre información reservada y confidencial.**

La diferencia principal es que a la primera, la determinan los sujetos de la administración pública en ejercicio de sus funciones; y la información confidencial es tal, porque se trata de datos referentes a los particulares. Como lo señalan los artículos 18 y 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se trata de información entregada con ese carácter por los particulares a los sujetos obligados o datos personales tales como su domicilio, número telefónico, religión (art. 3 fracción II); y a la cual mediará siempre el consentimiento expreso del particular titular de la información para estar en posibilidades de acceder a ella.

La información nominativa es aquella que contenga datos personales, cuya divulgación pueda constituir un atentado a la vida privada, la información secreta es la relacionada con la defensa de la Nación o la seguridad del Estado y las investigaciones de los delitos cuando pongan en peligro la seguridad física o los derechos de terceros y los expedientes judiciales que no hayan sido resueltos por sentencia ejecutoriada, a menos que exista autorización de las partes.

El acceso a la información secreta en los términos de este artículo estará vedado por un término de 30 años. La información reservada lo estará por tiempo determinado.

El plazo para mantenerla en esa condición será por 12 años. Para obtener esta clasificación, la autoridad interesada deberá de solicitarlo por escrito a la autoridad jerárquica superior, que le corresponda, la cual no podrá tener un nivel jerárquico inferior a Subsecretaría de Estado. A dicha solicitud deberá recaerle un acuerdo por escrito dentro de un término que no podrá exceder de sesenta días naturales. En caso de no otorgarse la reserva en el tiempo indicado, ésta se entenderá como denegada.

La única autoridad que tiene facultades para conocer cualquier información, sea reservada o confidencial, es la Comisión para el Acceso a la Información Pública, pues a ella le corresponde decidir, en última instancia, si la información efectivamente es restringida. Sin embargo, la autoridad que puede investigar violaciones graves a derechos fundamentales es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que goza de dicha facultad por disposición expresa de la Constitución en su artículo 97.

### **2.3 Parámetros del acceso a la información gubernamental en materia internacional.**

Las leyes de acceso a la información pública suelen ser las primeras que los gobiernos que entran en procesos democráticos modernos adoptan como compromiso social inicial. En países en Europa del Este como Hungría (1992), Latvia (1998), Bulgaria (2000), República Checa (1999), Rumania (2001) y Eslovaquia (2000), las transiciones democráticas de los gobiernos socialistas han pasado por establecer las nuevas reglas del juego, adoptando leyes de acceso a la información.

América Latina entró a esta corriente a partir de la salida de sus regímenes autoritarios y dictatoriales, adoptando de igual manera dichas legislaciones respectivamente: Argentina (1998), Perú (2001), México (2002) y Panamá (2002).

Los procesos de reformas legislativas en estos países no han sido gratuitos, pues no solamente tuvieron que conciliarse las condiciones políticas propicias, sino que también, se tuvo que llegar al entendimiento profundo que estas leyes no son un beneficio concedido a los medios de comunicación.<sup>72</sup>

### 2.3.1 Estados Unidos de América

Los muchos y complejos problemas de acomodar o avenir las pretensiones de la Primera Enmienda y del derecho del público a la información con la retención por parte del gobierno a la información sobre seguridad nacional, han llegado de vez en cuando al nivel de la decisión constitucional. Como ilustran los papeles del pentágono y *The Progressive*, persisten graves dudas en el campo de la política constitucional sobre lo que la Primera Enmienda requiere y permite.

La Suprema Corte afirmó la necesidad y permisibilidad del secreto gubernamental con respecto a materiales tecnológicos relacionados con la estrategia de defensa y la seguridad nacional así como en la conducción de asuntos diplomáticos y extranjeros en tiempo de guerra o de crisis internacional. De acuerdo con esto, la Primera Enmienda no protege a individuos que pasan al enemigo información clasificada de defensa, ni tampoco veda resoluciones que prohíban a los contratistas del gobierno revelar información técnica sobre armas ordinarias a posibles clientes. Por otra parte, la Primera Enmienda asegura los intereses vitales del público para estar enterado de las operaciones gubernamentales.

El caso de los papeles del Pentágono planteó el problema de saber si la rama ejecutiva tiene la facultad inherente de inducir un mandamiento contra la publicación de materiales que juzga efectuarán la seguridad nacional; por su parte *The Progressive* planteó el problema de si se pueden emitir mandatos con vista a prohibir la publicación de materiales técnicos que el Congreso definió

<sup>72</sup> Luna Pla, Issa. Derecho Comparado de la Información Revista Seguridad Social, México Num. 245, noviembre-diciembre 2003. Pág. 73

específicamente en la Ley de Energía Atómica como datos restringidos y que facultó a los tribunales a emitir prohibiciones contra la publicación del referido material.

Fue el presidente Truman, el que estableció durante el conflicto de Corea el sistema de clasificación de seguridad en la rama ejecutiva. A todas las dependencias federales se les autorizó a marcar material delicado como Muy Secreto, Secreto, Confidencial o Restringido. La orden fue tan vaga y general que fue aprovechada también para ocultar errores personales y políticos.

La oposición llevó en 1953 al presidente Dwight D. Eisenhower a eliminar la última categoría autorizada de materiales restringidos, a reducir el número de dependencias autorizadas a clasificar la información y a limitar la facultad de los jefes de departamentos a delegar autoridad para clasificar materiales. La orden ejecutiva que el presidente Nixon expidió en 1972 produjo una mayor dispersión de la autoridad para clasificar por entre las dependencias federales, sin definir la naturaleza y alcance del concepto de seguridad nacional.

Para enredar aún más los problemas del secreto gubernamental, las dependencias federales adoptaron la costumbre de inventar y poner sus propios membretes de clasificación a los documentos.

El 28 de junio de 1978, el presidente James Carter expidió una nueva orden ejecutiva con el fin de equilibrar el interés del público en el acceso a la información del gobierno, con la necesidad de proteger cierta información sobre seguridad nacional, volvió a reducir el número de dependencias y agencias federales autorizadas a clasificar documentos y aceleró el proceso de desclasificación y de normalización.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Cfr. O'Brien M. David. *El Derecho del Público a la Información. La Suprema Corte de los Estados Unidos de América y la Primera Enmienda Constitucional*. Ed. *The Public Right to Know*. 1ª edición. E.U.A. 1987. Págs. 188 - 201

Estados Unidos de América clasifica la información en cuatro grados del material considerado como secreto: restringido, confidencial, secreto y ultrasecreto.

### 2.3.2 Unión Europea

El artículo 255 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea señala: "Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B, determinará los principios generales y los límites, por motivo de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Cada una de las instituciones mencionadas elaborarán en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos." El artículo 3 define al documento como "todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en papel o almacenado en forma electrónica, grabación, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución".

Conforme al artículo 4º, el derecho general de acceso se ve limitado cuando suponga un perjuicio para la protección de:

1. El interés público, en relación con la seguridad, defensa, relaciones internacionales o política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro.
2. La intimidad y la integridad de la persona y la protección de datos personales,
3. Los intereses comerciales de una persona física o jurídica,

4. Los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico, y
5. El objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría.

En los tres últimos supuestos, los documentos podrán darse a conocer si su divulgación reviste un interés público superior.

El artículo 4º establece, que podrán denegarse aquellos documentos que se inscriban en un proceso de toma de decisiones, cuando éstas no se hayan adoptado todavía, salvo que su divulgación suponga un interés superior. Los Estados miembros podrán solicitar que sus documentos no se divulguen, en todo caso, las excepciones al derecho de acceso podrán aplicarse durante un período máximo de treinta años excepto en los casos relativos a la intimidad o a los intereses comerciales que podrán prorrogarse.

Las solicitudes de documentos se harán por escrito, incluso electrónico y no habrán de justificarse; deberán identificar el documento; se enviará acuse de recibo al solicitante; en un plazo máximo de quince días habrá de contestarse, razonando la respuesta negativa exclusivamente en los términos previstos en el reglamento, en caso de denegación parcial o total, el solicitante podrá presentar en el plazo de quince días una solicitud confirmatoria para que la institución reconsidere su postura; la falta de respuesta en el plazo de quince días da automáticamente al solicitante el derecho de presentar la solicitud confirmatoria; además en ambos casos, podrá presentar recurso judicial ante el Tribunal de Primera Instancia y/o reclamación ante el defensor del pueblo europeo.

Los documentos clasificados o *sensibles* en la terminología del reglamento podrán divulgarse. Sólo podrán acceder a ellos las personas autorizadas y con el consentimiento del emisor. La entrega de documentos se hará en cualquier formato, incluido el electrónico y los costos, si los hubiera, se cargarán al peticionario, el acceso directo por medios electrónicos o las fotocopias en número

inferior a veinte serán gratuitos. Las instituciones afectadas pondrán a disposición del público un registro de documentos al que deberá facilitarse el acceso por medios electrónicos. Los documentos deberán identificarse claramente y se añadirá un resumen breve de su contenido.

El reglamento 1049/2001 indica en su artículo 13 todos aquellos documentos de las instituciones que deben publicarse necesariamente en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), asimismo, obliga a las instituciones afectadas a publicar anualmente un informe en el que figure el número de casos en el que se denegó el acceso a los documentos, las razones de las denegaciones y el número de documentos *sensibles o secretos* no incluidos en el registro.<sup>74</sup>

### 2.3.3 Naciones latinoamericanas

La historia política de los países que conforman Latinoamérica ha combinado en los casi dos siglos de vida independiente gobiernos autoritarios de caudillos con regímenes democráticos de presidentes constitucionales, con las consecuencias que se derivan en torno a los derechos fundamentales, entre su vulneración y observancia, sin consolidar aún instituciones duraderas sujetas a los principios fundamentales que configuran el Estado de Derecho, las libertades públicas vinculadas al campo de la información han experimentado los avances y retrocesos paralelos a los regímenes políticos imperantes.

La *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* le dedica un completo capítulo en el informe del año 2001, titulado "sobre la acción de habeas data y el derecho de acceso a la información" el cual analiza ambos temas, a la luz de su recepción en el derecho interno constitucional y legal, en cada país de la región. En varios países americanos estos derechos suelen confundirse, lo que se acrecentará con el tratamiento conjunto que le da la Relatoría a estas dos materias.

<sup>74</sup> Bel Mallen, Ignacio y Loreto Corredoira, Alfonso Op. Cit. Pág. 101

Al estudio de la Relatoria hay que añadir que las leyes de acceso a la información aparte de excepcionales en los países americanos, las naciones que han promulgado textos regulatorios contiene un conjunto de restricciones que impiden el ejercicio efectivo del derecho de acceso. Estas limitaciones se dan en la exclusión de órganos o poderes públicos frente a los cuales puede ejercerse el derecho a la existencia de documentos secretos, reservados y confidenciales cuya clasificación y posterior desclasificación no está sometida a un control político y ciudadano transparente, a la necesidad de acreditar un interés por parte de los requerientes, a un conjunto de excepciones muy amplias, seguridad o interés nacional, protección de la intimidad de personas, afectar el funcionamiento del ente público y a la existencia de un procedimiento administrativo o judicial burocrático que obstaculiza en la práctica el ejercicio pleno de la acción de acceso a la información.

Diversos países americanos han promulgado leyes de acceso a la información entre ellas:

- Colombia, Código Contencioso Administrativo de 1999;
- Ecuador, Ley de Modernización del Estado de 1993,
- Chile, Ley de Probidad Administrativa de 1999
- Costa Rica, que pese a no tener una ley reguladora, sino un derecho de petición recogido por la Constitución política al que la Sala Constitucional de la Corte Suprema via jurisprudencial le ha dado una operatividad efectiva,
- Perú, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y
- Uruguay, con la Ley de Acceso a la Información y habeas data.

#### **A) Argentina.**

Un caso relacionado con la protección de honor de funcionarios públicos, delito de difamación, leyes de desacato es la protagonizada por el periodista argentino

Horacio Verbitsky con motivo de un artículo publicado en el diario Página 12, el cual criticaba con severidad a un juez de la Corte Suprema de Argentina, por lo que es condenado por el delito de desacato, que penalizaba las expresiones contra el honor de altas autoridades argentinas, dicha resolución que confirma la Corte Suprema al rechazar un recurso extraordinario deducido en febrero de 1992. La Comisión conoce la denuncia presentada por el afectado y en virtud de las facultades para buscar una solución amistosa resuelve la causa. El Estado argentino se compromete a derogar la figura penal por la cual se condenó al periodista.

Este caso tuvo especial trascendencia para el sistema interamericano al solicitar ambas partes a la Comisión un informe sobre la compatibilidad de las leyes de desacato existentes en los países de la región y la Convención americana. En dicho informe la Comisión concluye que el uso de tales poderes para limitar la expresión de ideas se presta al abuso, como medida para acallar ideas y opiniones impopulares, con lo cual se restringe un debate que es fundamental para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. Las leyes que penalizan la expresión de ideas que no incitan a la violencia anárquica son incompatibles con la libertad de expresión y pensamiento consagrada en el artículo 13 y con el propósito fundamental de la Convención Americana de proteger y garantizar la forma pluralista y democrática de vida.

#### **B) Chile.**

El presente es un caso relacionado con la censura previa, responsabilidades ulteriores y restricciones admitidas por la Convención Americana y derecho a la honra. El recurrente Francisco Martorell en abril de 1993 publica el libro Impunidad Diplomática que narra hechos relacionados a actividades del embajador de Argentina en Chile y de su posterior salida, el libro versa sobre conductas ilícitas de personas ligadas al ámbito político, empresarial y del espectáculo. Uno de los

aludidos interpone una acción constitucional ante los tribunales de justicia que deciden prohibir la circulación del libro toda vez que incide sobre la vida privada y afecta la honra del aludido, derechos que de acuerdo a la interpretación judicial chilena posee mayor jerarquía dentro de su ordenamiento jurídico.

Un caso originado por la publicación de *El libro negro de la Justicia Chilena* por la periodista Alejandra Matus en abril de 1999, es en el cual un juez de la Corte Suprema de Justicia mencionado en este libro deduce acción penal fundado en la Ley de Seguridad del Estado de dicho país que sanciona la difamación, injuria y calumnia dirigida a altas autoridades del Estado. El tribunal decreta como medida cautelar la incautación del libro.

La Comisión Interamericana declara el 2 de octubre de 2000, la admisibilidad del caso y continuar con el análisis del fondo de la cuestión. En fecha 5 de junio del año 2001, Chile deroga la figura penal que fundamentaba la acción y que le confería a la autondad judicial facultad para incautar ediciones completas de libros.

### C) Colombia

Desde afuera, Colombia parece un país ejemplar en materia de acceso a la información pública. De hecho, el marco jurídico que existe en el país es bastante progresivo en este tema. La Constitución de 1991 estableció en el artículo 74 que "todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley" y de paso instituyó dos instrumentos para hacer realidad esta norma: el derecho de petición y el habeas data.

De igual manera la Corte Constitucional ha desarrollado con diversas jurisprudencias estos derechos. No obstante las prácticas periodísticas que se desprenden del conflicto y las lógicas mismas de la guerra se han convertido en

un factor crítico para el acceso a la información y, sobre todo, para la transparencia de la misma.”<sup>75</sup>

#### D) Perú

En Perú el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente: la información expresamente calificada como secreta o estrictamente secreta a través de un acuerdo adoptado por la mayoría del número legal de los miembros del Consejo de Ministros, el acuerdo deberá sustentarse en razones de seguridad nacional en concordancia con el artículo 163 de la Constitución Política del Perú y tener como base fundamental el garantizar la seguridad de las personas, asimismo, por razones de seguridad nacional se considera información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente externo como interno, aquella cuya revelación originara riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático.

Un ejemplo es el caso por el cual el canal de televisión peruano Frecuencia 2, cuyo accionista principal era Ivcher Bronstein nacionalizado en 1984, exhibe durante los primeros meses de 1997 reportajes sobre actividades ilícitas de personas vinculadas al gobierno como acciones de espionaje practicadas por un Servicio de Inteligencia vinculado a las FFAA. El empresario es privado de la nacionalidad peruana, que al constituir una condición necesaria para ser propietario de un cadena de televisión se le despoja del mismo. La Comisión Interamericana conoce de la denuncia interpuesta por el afectado y elabora un informe con recomendaciones al Estado peruano, que no acogerlas somete el caso a la Corte, la cual, acoge la demanda declarando que Perú violó un conjunto de derechos establecidos en la convención, por lo cual sentenció la restauración de sus derechos constitucionales.

<sup>75</sup> Acceso sin transparencia. Marta Ruiz, Coordinadora Proyecto Antonio Nariño, Revista Probidad, Edición 23, Colombia, Junio 2003.

<sup>76</sup> Huerta Guerrero, Luis Alberto. Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública. Comisión Andina de Juristas. Lima, Perú 2002. Pág. 28.

En este país, los parámetros normados por la Marina de Guerra para el tratamiento de la información que afecta la seguridad nacional, establecen cinco clasificaciones documentales, estrictamente privado, estrictamente secreto, secreto, reservado y ordinario.<sup>76</sup>

#### **2.4 Acceso a la información gubernamental en México.**

Con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya finalidad es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, el Poder Judicial de la Federación, avizó una invaluable oportunidad para garantizar que su propia actuación, así como la de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito –sujetos a su administración, disciplina y vigilancia–, se ciba a los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia.

En el citado ordenamiento, se concedió, entre otros, al Poder Judicial de la Federación, la facultad de emitir los acuerdos generales necesarios para determinar, conforme a la naturaleza de sus propias funciones, sobre los órganos, lineamientos y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la propia Ley. En el ejercicio de tal atribución, el 12 de junio de 2003, el Consejo de la Judicatura Federal, expidió el Acuerdo General 30/2003, en el que, con plena convicción de apertura de la labor jurisdiccional que desempeñan los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, y la administrativa que realiza el propio Consejo, se establecieron las bases procedimentales para conceder el acceso público a la información que se genera.

<sup>76</sup> Huerta Guerrero, Luis Alberto. Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública. Comisión Andina de Juristas. Lima, Perú 2002. Pág. 28.

De conformidad con el objetivo trazado en el artículo 4o, fracción V, de la multicitada Ley de Transparencia, se trabaja en la consolidación de los procedimientos administrativos de catalogación, conservación de los documentos y organización de archivos, a través de la implementación del "Programa de Catalogación, Conservación de los Documentos y Organización de Archivos".

En México, la información se produce al estar disponibles datos contenidos en oficinas públicas respecto de sus procesos, procedimientos, trámites, etc. Este acceso a la información contribuye a fomentar una cultura de apertura y transparencia donde se fortalece un ambiente de confianza para las decisiones económicas, políticas y sociales manteniendo un flujo constante de comunicación entre los involucrados y como consecuencia, presentar índices menores de corrupción pues el acceso coadyuva al combate de esta.

#### **2.4.1 Antinomias jurídicas.**

En nuestro país existe la contradicción clara entre la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Seguridad Nacional. El juez al aplicar el derecho, puede encontrar como una dificultad la existencia de estas normas que se contraponen. El principio de contradicción expresa que dos normas de derecho que se oponen contradictoriamente no pueden ser válidas ambas.<sup>77</sup>

Por esta razón, las antinomias deberán ser eliminadas por el juzgador para hacer posible una correcta aplicación del Derecho. Una clasificación de las antinomias jurídicas es la siguiente:

- a) **Propias:** las contradicciones que aparecen en un ordenamiento jurídico, se producen cuando dos normas pertenecientes a éste

---

<sup>77</sup> García Maynez, Eduardo. Op. Cit. Pág. 213.

coinciden prescribiendo conductas opuestas en cualquiera de sus ámbitos de validez.

- b) **Impropias:** se refieren no necesariamente a normas contradictorias jurídicamente, sino a aspectos del orden jurídico como las llamadas de principio y de valoración.

En este contexto Alf Ross manifiesta que si dos normas incompatibles tienen igual ámbito de validez, la antinomia se puede denominar como total, en donde en ningún caso una de las dos normas puede aplicarse sin entrar en conflicto con la otra. Si dos normas incompatibles tienen un ámbito de validez en parte igual y en parte diverso, la antinomia existe sólo en aquellas partes que tengan en común, y se puede denominar parcial, cada una de las normas tiene un campo de aplicación en el cual el conflicto no existe. Si dos normas incompatibles tienen un ámbito de validez igual al de la otra, pero más restringido, o su ámbito de validez es en parte igual y en parte diverso, hay antinomia total-parcial.

Se pueden seguir tres reglas fundamentales para la resolución de antinomias:

- **El criterio cronológico:** denominado también de la *lex posterior*, es aquél según el cual entre dos normas incompatibles prevalece la posterior, "la ley posterior deroga a la precedente". La más reciente prevalece.
- **El criterio jerárquico:** de la *lex superior*, según el cual prevalece la norma jerárquicamente superior.
- **El criterio de la especialidad:** *lex specialis*, la ley especial deroga a la ley general.

En el planteamiento inicial de este punto, la respuesta de cual ley debe ser aplicada, la dispone la misma Ley de Seguridad Nacional en su artículo 8° señalando que considera a la Ley Federal de Transparencia como supletoria para su aplicación.

**2.5 Cuadro comparativo de las Leyes de Acceso a la Información entre México, Estados Unidos de América y Canadá.**

ASPECTO	MÉXICO	E. U. A.	CANADA
<b>Sujetos que tienen derecho a acceder a la información</b>	Todos los particulares tienen acceso a la información gubernamental	Tiene derecho cualquier persona, no hay límite de ciudadanía o residencia	Solo los ciudadanos y empresas públicas canadienses y los residentes permanentes.
<b>Sujetos obligados por la ley</b>	Poder Ejecutivo, Procuraduría General de la República, Poder Legislativo, Poder Judicial, Órganos Constitucionales Autónomos, Tribunales Administrativos Federales y cualquier otro órgano federal.	Cualquier Departamento Ejecutivo, Departamento Militar, Corporación controlada por el gobierno, cualquier otra institución del ejecutivo y cualquier agencia reguladora independiente.	Instituciones de gobierno a nivel Federal, Dependencias y Ministerios del Estado.
<b>Impedimentos para acceder a la información.</b>	La información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Cuando concluye este periodo o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información, podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en	No existe una disposición para invalidar el interés público, muchas de las excepciones no están sometidas a una prueba de daño. Las negativas de acceso a la información sobre seguridad nacional requieren de una orden ejecutiva en donde se justifique el daño a la seguridad nacional, la	Si hay un recurso de revisión ante las Cortes Federales, el gobierno deberá probar la necesidad de no publicar la información.

	ella se contenga	cual debe estar hecha por un empleado de la agencia de la maestría en tal área.	
<b>Procesos para acceder a la información gubernamental</b>	Cualquier persona o su representante podrá presentar ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que aprueba el instituto. La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes a los que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquella, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.	Las solicitudes elegibles serán contestadas con "prontitud", se deben responder dentro de 20 días hábiles. En circunstancias inusuales, el límite de tiempo puede extenderse, previa notificación al solicitante, hasta 10 días más. La ley también prevé varios métodos para presentar solicitudes de información, según la cantidad de trabajo que requiera, así como procedimientos más rápidos en los casos en los que el solicitante demuestra una necesidad urgente cuando al no dar acceso a la información solicitada, se provocase una amenaza inminente a la vida o a la seguridad o cuando se presenta la necesidad	Cada departamento o agencia del gobierno federal tiene un coordinador para el acceso a la información y es quien identifica los archivos que las personas quieren ver. La institución tiene 30 días para responder a una petición formal. No hay límite de tiempo para las peticiones informales. Hay prórroga de tiempo para la Institución si la búsqueda es muy larga o compleja. Cuando toda o parte de la información se refiere a terceros, una persona o una organización que no sea el solicitante, la Institución de gobierno debe notificar a la tercera persona. El tercero

		de informar a los ciudadanos sobre las actividades del gobierno federal y donde el solicitante se ve comprometido a difundir la información. Los solicitantes no necesitan explicar la razón de su petición pero otorgarle puede evitarles caer en negativas discrecionales.	puede iniciar procedimientos en la Corte Federal si su información es divulgada.
<b>Obligaciones de transparencia gubernamental</b>	Su estructura orgánica, facultades de cada unidad administrativa, directorio de servidores públicos, remuneración mensual por puesto, los servicios o tramites que ofrecen, presupuesto asignado y sobre su ejecución. El Poder Judicial de la Federación deberá públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria	Descripción de su organización central y periférica, mecanismos de acceso a la información, de qué manera y a quien se la solicite. descripción general de sus funciones y de todos los procedimientos formales e informales que lleven a cabo, reglas de procedimientos y descripción de todos los formatos y papeles elaborados, declaraciones de la política y de las reglas legales de la aplicación general.	Cada ministerio deberá publicar anualmente. la descripción de la organización y de las responsabilidades de cada agencia de gobierno, de todas las clases de archivos que estén bajo control de cada agencia, de todos los manuales que han sido utilizados por los empleados, título y dirección del oficial responsable.

<p><b>En caso de negativa de acceso a la información.</b></p>	<p>Al solicitante a quien se le haya notificado la negativa o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el <i>recurso de revisión</i>, ante el Instituto Federal de Acceso a la Información o ante la Unidad de Enlace que haya conocido del asunto, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación. Las resoluciones del Instituto podrán ser recurridas ante el Poder Judicial de la Federación.</p>	<p>Los solicitantes deben interponer un recurso de revisión ante el titular de la agencia en cuestión, este recurso interno deberá resolverse dentro de los próximos 20 días hábiles y, si es rechazado todo o en parte, deberá ser notificado de la posibilidad de interponer un recurso de revisión judicial. La Corte puede solicitar a la agencia que presente el expediente para su revisión, en caso de ser necesario, en audiencia privada y puede requerirle que publique el mismo. La Corte en caso de que el solicitante tenga sustancialmente la razón, puede ordenar al gobierno el pago de los honorarios de los abogados y otros costos causados por el litigio. En caso de incumplimiento el oficial responsable puede ser sancionado.</p>	<p>Los ciudadanos tienen hasta un año para interponer un recurso de revisión ante la Oficina del Comisionado de Acceso a la Información, sobre cualquier tema relacionado con la Ley. Se asigna un investigador para el caso. La resolución del Comisionado es entregada al solicitante quien, una vez que ha recibido el reporte puede interponer un recurso ante la Corte Federal de Canadá para la revisión de la negativa de la agencia. En algunos casos, el Comisionado puede llevar el caso a la Corte Federal.</p>
---	---	---	--

<b>Institución responsable de implementar y vigilar la Ley.</b>	<p>El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre las negativas y proteger los datos personales.</p>	<p>No hay institución administrativa independiente que se encargue de resolver los recursos de revisión interpuestos por los ciudadanos.</p>	<p>La oficina del Comisionado de la Información es una institución autónoma. El comisionado tiene rango de ministro, y es designado por un periodo de siete años; está protegido de cualquier procedimiento criminal en su contra, al llevar a cabo acciones de buena fe.</p>
<b>Costos</b>	<p>No podrán superar la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información y el costo del envío.</p>	<p>Cuando sean solicitudes de interés público se proporcionarán sin o con cargo más bajo que cuando provengan de instituciones educativas, científicas; o para uso comercial.</p>	<p>Cada solicitud cuesta cinco dólares, pero puede haber cargos adicionales por el fotocopiado, uso de computadoras, etc.</p>

### **CAPÍTULO 3. - ALCANCES Y DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO SEGURIDAD NACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN.**

Como ya se indicó, el derecho a la información y su consecuente legislación parecen ser lo mejor para consolidar las instituciones públicas de acuerdo a los estándares democráticos de los países que se jactan de serlo; sin embargo, existe el problema de la aplicación adecuada del principio de acceso a la información cuando se encuentra del otro lado de la balanza la implantación de políticas de seguridad nacional. Los países que cuentan con leyes de acceso a la información comúnmente adoptan una regulación relacionada con la protección de ciertos datos, como la información concerniente a una persona física o moral; las leyes de protección de información regulan la recolección, administración y tratamiento de los datos en posesión de los órganos del Estado y garantizan su acceso a las personas interesadas –sujetos de la información – asimismo, estas legislaciones establecen las políticas de almacenamiento y transferencia nacional e internacional de la información.

Las excepciones generalmente consideradas para permitir el acceso a la información pública son aquellas que tiene que ver primordialmente, con fines de seguridad pública y nacional, la defensa militar y las actividades del Estado relacionadas con la procuración de justicia; en todos estos casos la autoridad debe adoptar medidas de protección a estos datos.

#### **3.1 Concepto de Seguridad Nacional**

Como ya lo señalamos en el capítulo anterior, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece en su artículo 13 que será información reservada aquella cuya difusión pueda comprometer la seguridad nacional. Una amenaza a la Seguridad Nacional es toda persona o grupo de

personas que atenta contra el orden constitucional y la soberanía e independencia nacionales.

La Seguridad Nacional es un concepto que encuentra sus raíces en la teoría de la geopolítica del siglo XIX en Alemania e Inglaterra. En 1992, al publicarse la *Zeitschrift Geopolitik* (Teoría de la Geopolítica), la idea dispuso que la conducta política y las capacidades militares pueden explicarse y preverse basándose en el ambiente físico y que esta influencia puede llegar a determinar la tecnología, cultura, economía de los estados, su política interna y externa y las relaciones de poder entre ellos.

A partir de este momento, se asumió que la seguridad nacional de los países dependía fundamentalmente de la integridad territorial y de la defensa militar de la soberanía. Estas ideas sufrieron diversas influencias, principalmente del pensamiento militar francés y del español la era franquista y, poco después del pensamiento militar norteamericano, el cual se convirtió en padre de la *Doctrina Moderna de la Seguridad Nacional*. Esta doctrina Moderna de la Seguridad Nacional fue fundada en los tiempos de la guerra fría y está basada en el principio de la polaridad Este-Oeste. Es aquí donde, sin duda, se originó la noción de actividades de inteligencia para erradicar el espionaje soviético que pretendía llegar al centro neurálgico de la actividad política, económica, militar y tecnológica estadounidense. Como tal se implementó en muchos países de América Latina entre ellos México, y ha tenido en los Estados Unidos esencialmente dos funciones: internamente ha contribuido a una presidencia imperial, y externamente se ha convertido en la armadura ideológica del imperio.

La mencionada doctrina ha pasado a convertirse en ideología y práctica política para muchos gobiernos autoritarios y militares que, con pretexto de prevenir la destrucción de las instituciones, eliminan y/o manipulan el orden jurídico existente para hacerlos afines con sus pretensiones de suprimir disidencias populares o cambios revolucionarios.

El doctor Paulino Ernesto Arellanes Jiménez<sup>78</sup> (1993) señala que, en otra época la seguridad en México, se refería a los aspectos bélico y territorial, debido a que el dominio de unas naciones sobre otras se daba, principalmente, por medio de movilizaciones militares. Sin embargo, conforme a los estados consolidaron su autosuficiencia económica, los más fuertes empezaron a recurrir al dominio comercial.

En 1980, el general Felix Galván López, entonces secretario de la defensa, definió la seguridad nacional como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas. La definición del general Galván habla del mantenimiento del equilibrio social, político y económico, aunque no aclara a quien corresponde mantener dicho equilibrio, deja muy claro que éste se encuentra únicamente garantizado por las fuerzas armadas, aunque debe tomarse en cuenta que es equilibrio debe ser instrumentado y sostenido por el Estado en el terreno de la administración pública y las relaciones políticas.<sup>79</sup>

El maestro Adolfo del Castillo Martínez, en su ensayo "*La seguridad nacional de México y las relaciones con los Estados Unidos*" aclara que la seguridad nacional no tiene que ver con corporaciones policíacas. Al respecto el doctor Sergio Aguayo Quezada afirma que entre 1946 y finales de los setenta, aun sin reflexión teórica, el gobierno utilizó el concepto de seguridad nacional como sinónimo del control de la disidencia por medio de la fuerza, una interpretación por fortuna erradicada.<sup>80</sup>

Para el desarrollo de esta investigación es primordial conocer términos como *estado*, *política* y *poder*, los cuales son representativos de todo proceso político y de la seguridad nacional. El Estado comprende el ente político constituido en un territorio definido, a través del proceso histórico de un pueblo que crea nexos

---

<sup>78</sup> López Valdéz, Marco Antonio. *La Seguridad Nacional en México, interferencia y vulnerabilidad*, Editorial Porrúa. México 2006. Pág. 18.

<sup>79</sup> Velasco Gamboa, Emilio. *Seguridad Nacional, una lectura metodológica*. Asamblea Legislativa del Distrito Federal México, 2001. Pág. 21

<sup>80</sup> Cfr. Santos Caamal, Mario. *La esencia de la Seguridad Nacional*. Editorial CESNEV. México 1995. Págs. 32 – 39.

económicos, lingüísticos y culturales uniformes, bajo un ordenamiento jurídico soberano. De lo anterior, se deduce que el estado es la agrupación política por excelencia, la mayor obra cultural del ser humano que le permite vivir en sociedad.

Los elementos esenciales del estado son:

- **Pueblo:** es el primer elemento del estado, integrado por los individuos que se asocian política y jurídicamente y forman asentamientos en espacio físico definido.
- **Territorio:** es el espacio físico en donde se desarrollan las relaciones e interacciones humanas de las esferas política, económica, social y militar.
- **Poder Político:** el poder del estado es el político por excelencia, se deriva del hecho de que toda asociación de intereses necesita de una dirección que conduzca a la realización de sus objetivos.
- **Soberanía:** es el ilimitado ejercicio de la dominación hacia el interior y exterior del estado-nación, consistente en girar ordenes definitivas en el fuero interno y reafirmar la independencia frente al mundo exterior.
- **Gobierno:** asociación o conjunto de acciones de dirección por medio de las cuales, la autoridad a través de los órganos de mando político impone una línea de conducta a los individuos integrantes del estado. Asimismo puede entenderse como el conjunto de órganos mediante los cuales se ejerce la autoridad.

Se puede indicar que el Estado Moderno, cuenta con las características de ser un ejercicio de la dominación por medio de un cuadro burocrático, tener la presencia

de un cuerpo legal general que sustenta la legitimidad en la igualdad jurídica, la presencia de un poder ejecutivo que da coherencia a la organización política, y contar con un conjunto de valores e instituciones que proporcionan cohesión en el tejido social. Al interior del estado todas las actividades que se relacionan con su funcionamiento se formulan a través de un lenguaje único, llamado política.

La noción de poder surge cuando el hombre se integra en grupos para el logro de una tarea común, un objetivo y un esfuerzo conjunto que lo conduce a una meta propia. El poder está vinculado a conceptos diversos tales como: fuerza, capacidad, facultad, autoridad, energía, vigor y posibilidad. El poder público fluye por todos los rincones del estado y por donde cruza la política, la cual lo considera una reacción psicológica entre quienes lo ejercer y aquellos sobre los que se ejerce, otorga los primeros controles sobre ciertas acciones de los segundos mediante el impacto que ejercen sobre las mentes de estos últimos.

Algunos conceptos que se utilizan para llegar a la definición de seguridad nacional son las aspiraciones nacionales, intereses nacionales, objetivos nacionales, amenazas, antagonismos, factores adversos y presión dominante. Para el General Gerardo Vega la Seguridad Nacional es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que, dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación; en el ámbito interno, mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país y en ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia.

En opinión de Velazco Gamboa Emilio<sup>81</sup>, la Seguridad Nacional se ha convertido en un concepto muy escabroso, pues no solo se refiere al hecho de estudiar los fenómenos, personas o instituciones que sustenten a la soberanía o que atentan

---

<sup>81</sup> Velazco Gamboa, Emilio. Op. Cit. Pág. 24.

contra ella, sino de encararlos y a partir de ahí, evaluar el problema, emitir un diagnóstico y dar alternativas de solución con base en dichos criterios.

### **3.2 Sectores de la Seguridad Nacional.**

Conforme al artículo 3° de la Ley relativa, 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 de riesgo 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;<sup>82</sup>
- 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.

<sup>82</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Artículo 43° "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal."

Y de todos estos puntos se pueden deducir los sectores de seguridad nacional: militar, ambiental, político, social, económico y sanitario.

### **3.2.1 Militar**

Los servicios militares de seguridad son en general: las Fuerzas Armadas Mexicanas que se integran por el ejército, la armada, la fuerza aérea y los estados mayores de cada una de ellas así como el de la Presidencia de la República. Son instrumentos con que cuenta el Estado para apoyar a la población civil en caso de contingencia o desastres naturales así como para prevenir o resolver eventuales problemas o conflictos de orden bélico o aquellos disturbios que, sin llegar a la guerra abierta, no pueden ser contenidos por las corporaciones policiales o solucionados por las vías jurídicas o políticas.

Tienen como principal característica el uso de la fuerza por el conducto bélico y, por tanto, su naturaleza respecto de la seguridad nacional es garante y puede realizar actividades de investigación y otros servicios de inteligencia para cumplir con sus misiones generales y particulares.<sup>83</sup>

La agenda de inteligencia para Seguridad Nacional que actualmente se compone por grupos armados, delincuencia organizada, terrorismo, transición y reforma del Estado, movimientos sociales, entorno internacional y seguridad pública; se integra por la relación de asuntos sobre los que se recopila, procesa y difunde información. En México, su composición se determina anualmente con base en varios criterios como: el contenido y orientación del Plan Nacional de Desarrollo en vigor y de los planes sectoriales que deriven de él, que sean pertinentes a la temática referida y los acuerdos adoptados en el marco del Gabinete de Seguridad Nacional.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Velazco Gamboa, Emilio. Op. Cit. Pág. 24.

<sup>84</sup> Carlos Espinosa, Alejandro. Derecho Militar Mexicano. Editorial Porrúa, México 2000. Pág. 114.

### 3.2.2 Ambiental

Durante la década de 1990, el concepto de Seguridad Nacional evolucionó de manera considerable en México. Cuestiones como el narcotráfico o la migración internacional cobraron relevancia y, de la mano de una creciente discusión en el sector académico, fueron moldeando poco a poco la noción actual de Seguridad Nacional. México enfrenta grandes retos en todos los aspectos de la agenda ambiental. Esta agenda comprende temas fundamentales como la conciliación de la protección del medio ambiente (la mitigación del cambio climático, la reforestación de bosques y selvas, la conservación y uso del agua y del suelo, la preservación de la biodiversidad, el ordenamiento ecológico y la gestión ambiental) con la competitividad de los sectores productivos y con el desarrollo social.

El gobierno considera que las consecuencias del cambio climático, provocado por el calentamiento global a causa de la emisión de gases efecto invernadero (GEI), resultan una amenaza para la seguridad nacional ambiental, pues la falta o el exceso de agua, la deforestación y la migración de poblaciones, entre muchas otras, ponen en riesgo la convivencia, sustentabilidad y calidad de vida de las comunidades. Por ello, el gobierno mexicano concentró en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) líneas de trabajo hacia donde se deben orientar los esfuerzos del gobierno federal para tener éxito en el comportamiento como país frente a este fenómeno.

El agua es un recurso estratégico para el sostenimiento de un país, toma importancia entorno a la Seguridad Nacional y esta, como una condición basada en gran medida en la conservación del orden constitucional, la crisis socio-económica que podría desencadenar la escasez de agua, es una amenaza real al futuro del Estado Mexicano.

Para comprender la relación entre la Seguridad de la Nación y la escasez de agua, mencionaremos la hipótesis que sostiene la existencia de posibles escenarios sociales que demuestren que la carencia de agua puede generar conflictos bien identificables, como el surgimiento de grupos de presión o la invasión desmedida de predios en zonas urbanas. Aunque esta problemática ya existe en la actualidad (por otras causas) la carencia de agua podría hacer que estos fenómenos cobraran mayor fuerza y llegaran a niveles poco manejables. El aumento de presión política en zonas con desabasto de agua, la invasión de predios producto de la migración a regiones menos desfavorecidas y el surgimiento de redes ilegales de explotación y comercialización de agua son fenómenos que suponen una amenaza a la Seguridad Nacional.

La *seguridad energética* de México, expresada en la capacidad de proveer la energía necesaria para el desarrollo, depende en gran medida de la disponibilidad de agua y de no considerar la importancia de esta, en la generación de electricidad, así como de no desarrollar fuentes alternas de energía, México estaría hipotecando uno de los sectores más estratégicos para su desarrollo; y si México llega a necesitar más agua en la frontera norte, y por ello desvía mayores recursos del Río Bravo, estaría incumpliendo con el Tratado de Aguas al suspender sus exportaciones a Estados Unidos, incumpliendo con ellos un tratado internacional con efectos recíprocos, lo que pudiera generar una crisis en la relación bilateral.<sup>85</sup>

Asimismo, es necesario regular la explotación forestal, independientemente de que en el ámbito industrial se contemple darle un valor agregado a la producción primaria e impulsar las actividades del sector primario, en especial a los productos de consumo básico de las familias, independientemente de considerar otras opciones de siembra y cultivo. Se requiere contemplar un proceso de investigación para confirmar la existencia de yacimientos minerales y ver la forma de proceder a

<sup>85</sup> Salazar Slack, Ana María. Seguridad Nacional Hoy, el reto de las democracias. Editorial Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguera, S.A. de C.V. México 2002. Pág. 314.

su explotación, comercialización y considerar la forma de reinvertir las ganancias que se obtengan, contemplándose a las comunidades de las respectivas zonas.

La *seguridad ambiental* desarrolló su auge cuando en el año de 1992, numerosos politólogos empezaron a señalar que la escasez de recursos iba a conducir a una guerra, debido a la importancia de los ecosistemas con los que cuenta cada país.

El Gobierno de la República ha optado por sumarse a los esfuerzos internacionales suscribiendo importantes acuerdos, entre los que destacan el Convenio sobre Diversidad Biológica; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto; el Convenio de Estocolmo, sobre contaminantes orgánicos persistentes; el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; y los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. Estos acuerdos tienen como propósito hacer de México un participante activo en el desarrollo sustentable.

### **3.2.3 Político**

En México, la Seguridad Nacional, se ha inscrito fundamentalmente dentro del marco político – social, como una necesidad de los gobiernos de evitar o prever problemas que la pusiera en riesgo, ya que esta se concibe como, “la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en: la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio”<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Consulta [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx) Sitio Oficial del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. México, agosto 2008.

Los servicios políticos de seguridad se componen de instrumentos y mecanismos para mantener la gobernabilidad, es decir, para determinar o mantener la seguridad nacional, así como para garantizarla. Estos instrumentos son toda las dependencias y organismos con los que cuentan los poderes públicos para prevenir, buscar, localizar, detectar, controlar y resolver problemas en áreas de conflicto o en el caso de que éstos ya se encuentren en pleno, para disminuir, contrarrestar, anular y erradicar su acción y los efectos de ésta o sólo para utilizarlos a efecto de mantener y preservar el correcto funcionamiento de: las relaciones entre las diferentes partes que componen al Estado Mexicano; las relaciones entre el gobierno y la población civil; las relaciones entre el Estado Mexicano y otros Estados y; las relaciones entre el Estado Mexicano y grupos de presión, partidos políticos y movimientos sociales.

Este aspecto político de la Seguridad Nacional y sus instituciones tienen las siguientes características:

- El uso de las técnicas y procedimientos de conciliación, negociación y concertación.
- La realización de actividades de investigación y otros servicios de inteligencia para cumplir con sus misiones generales y particulares.
- El manejo, la interpretación y aplicación de la ley para resolver conflictos con sus partes integrantes o con otros Estados.
- El uso de la fuerza, cuando cuente con los instrumentos para hacerlo, para controlar, disminuir, contrarrestar, anular, erradicar o resolver conflictos.

### 3.2.4 Social

En primer término veamos las principales acepciones del concepto de sociedad: la primera es aquel donde su significado es el de reunión pasajera y ocasional de varias personas para realizar un fin determinado, como por ejemplo; las sociedades mercantiles, culturales, artísticas, etcétera. Un segundo significado es aquella que la toma como la comunidad total de los hombres; pero la que nos interesa para este tema, es la entendida como la institución jurídica – política de un pueblo, o sea el Estado. La estructuración del Derecho y Poder en un conglomerado humano, comúnmente se utiliza la palabra sociedad como sinónimo de Estado.

Las grandes luchas del siglo XX entre la libertad y el totalitarismo terminaron con una victoria decisiva de las fuerzas de la libertad y en un solo modelo sostenible de éxito nacional: libertad, democracia y libre empresa. En el siglo XXI, solamente aquellas naciones que comparten el compromiso de proteger los derechos humanos fundamentales y de garantizar la libertad política y económica podrán desatar el potencial de sus pueblos y asegurar su prosperidad futura. En todas partes los pueblos desean hablar libremente; elegir a quienes los gobernarán; practicar la religión que desean; educar a sus hijos e hijas; poseer propiedades; y disfrutar de los beneficios de su trabajo.

Bajo una perspectiva tradicional de seguridad nacional, la migración es algo que debe impedirse, tanto porque es una fuga de mano de obra, como por protección del acervo cultural. Sin embargo, en países como México (nación de origen, tránsito y destino), lo importante es asegurar la protección de la vida de los y las migrantes, así como de sus remesas. Ésa debe ser la prioridad del Estado mexicano, ya que la verdadera amenaza sería el cierre total de las fronteras y el regreso de los migrantes que ya viven en Estados Unidos. Este panorama, lógicamente generará escenarios de inconformidad, de denuncia, de irritación, ya que no existen las condiciones para que la mayoría de la población supere su

situación económica, social y política. Por lo tanto estamos propensos a ser testigos de convulsiones sociales, que en algunos casos se empañen porque podría desbordarse la violencia o bien, se generen climas de inseguridad o no propicios para el desarrollo de las administraciones federales, estatales y municipales. Conforme a una encuesta de opinión los mexicanos consideran que la delincuencia, la crisis económica, la inseguridad pública, la inestabilidad política, el narcotráfico, el gobierno corrupto e ineficiente, la deuda externa y la violencia; son las amenazas principales que tiene actualmente la Seguridad Nacional.<sup>87</sup>

### **3.2.5 Económico**

Los servicios económicos de seguridad son los recursos con los que cuenta el Estado para prevenir o resolver contingencias derivadas de crisis o conflictos económicos internos y provenientes del extranjero entre ellos: caída del mercado bursátil internacional o de los precios del petróleo. Estos recursos son las reservas monetarias que constituyen el denominado blindaje financiero así como todas aquellas reservas de energéticos y alimentos.

El sólo hecho de haber sido firmado el Tratado de Libre Comercio (TLC), implicaba todo un proceso de investigación, toda vez que se corría el riesgo de vulnerar la Seguridad Nacional, al no estar preparados para las exigencias de la competitividad que ahora marca la denominada "gocioeconomía" y que atentaría principalmente a la soberanía e independencia nacionales.

La debilidad competitiva del campo mexicano, que aflora con el movimiento y postura que han asumido las diversas organizaciones campesinas, hizo evidente la inadecuada estructura productiva de este sector como para entrar en competencia con el agro estadounidense y/o canadiense; como consecuencia de esto, predomina el riesgo de que se acentúen las diferencias socioeconómicas, no sólo entre los estados que conforman la República Mexicana, sino entre las

<sup>87</sup> Cfr. Salazar Slack, Ana María. Op. Cit. Págs. 94 - 97.

ciudades, comunidades, regiones y zonas, afectando a la mayoría de la población, por no haberse contemplado un desarrollo integral, correlacionado y coordinado, ya que se presume haberse considerado de manera privilegiada, la integración de estados y/o zonas con mayor competitividad, mismas que a la vez contenían una infra y superestructura mas desarrollada, en ese ámbito no se descarta que implícitamente se hayan tomado en cuenta los sectores empresariales, grupos y familias con más capacidad económica.

Observado tal situación los estados privilegiados serán, entre otros: el Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León, Puebla y Veracruz, afectándose negativamente con esta política, en mayor medida los estados del sur y sureste: Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Michoacán, así como Yucatán que enfrentan un grave rezago y marginación, remitiéndolos a un alto grado de dependencia económica, social y política.

Asimismo, entre las consecuencias de la *Deuda Externa* encontraremos las siguientes:

- Se tienen que pagar grandes intereses, aunque las empresas a las que se destinaron no produzcan, lo que hace que la deuda aumente.
- Nace la necesidad de una mayor inversión extranjera y esto ocasiona que se importen bienes, servicios y se otorgue oferta de energéticos como el petróleo.
- Se toman medidas como el alza en los precios de combustibles, tarifas eléctricas, servicio telefónico, consumo de agua y de casetas en las carreteras.
- Reducción del presupuesto en el sector agrario, turismo, desarrollo social y la eliminación de subsidios a los productos básicos (tortilla

y leche), vivienda popular, educación, salud, desarrollo urbano y regional.<sup>88</sup>

### 3.2.6 Sanitario

Las enfermedades infecciosas son, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), una de las más importantes causas de muerte; señala que el aumento de las migraciones masivas y de los desplazamientos aéreos ha empeorado la situación. Casi el 90% de los decesos son producidos por solo media docena de males; la neumonía, la tuberculosis, enfermedades diarreicas, paludismo, sarampión y el SIDA.<sup>89</sup>

Estas definiciones ofrecen un marco estructural que define las actividades en salud pública:

- A) **Vigilar y evaluar la salud:** el objetivo es conocer el estado de salud de las comunidades y poblaciones en riesgo para identificar problemas y prioridades de salud. Para ello hay que proceder a la recolección, recopilación, análisis y diseminación de información sobre la salud de las poblaciones.

Los servicios que la salud pública debe proporcionar para dar respuesta a esta misión son: evaluación de las necesidades de salud de la población, investigación de la aparición de problemas y riesgos para la salud y; análisis de los determinantes de los riesgos para la salud identificados. (Anexo: virus de influenza A/H1N1).

<sup>88</sup> Consulta Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América - Diciembre de 2002

<sup>89</sup> Revista Muy Interesante. Año XXV núm. 01. México Enero 2008. Pág. 105.

**B) Formular programas y políticas públicas:** en colaboración con la comunidad y las autoridades, es necesario diseñar planes y programas para resolver los problemas y prioridades de salud identificados a cada nivel, local, regional y nacional. Hay que ejercitar la responsabilidad de atender el interés público desarrollando un conjunto global de políticas públicas en salud, promoviendo el uso del conocimiento científico para la toma de decisiones, estimulando la participación comunitaria y evaluando resultados.

Los servicios de la salud pública en este ámbito serían: Adopción de un papel como mediador y portavoz, Establecimiento de prioridades entre las necesidades detectadas; Desarrollar programas y planes para dar respuesta a dichas necesidades y Garantizar servicios que son adecuados, incluyendo servicios de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

En México la esperanza de vida al nacer para los hombres es de 72 años y para las mujeres son 77 años y la esperanza de una vida sana es de 63 y 68 años, respectivamente.<sup>90</sup>

### **3.3 Análisis del Artículo 4° de la Ley de Seguridad Nacional.**

“La Ley de Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana, garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación”

---

<sup>90</sup> Consulta en el sitio oficial de la Secretaría de Salud. México. Agosto 2008.

### **3.3.1 Principio de Legalidad**

Es un principio fundamental del Derecho público conforme al cual todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción. Por esta razón se dice que el principio de legalidad asegura la seguridad jurídica; actúa como parámetro para decir que un Estado es un Estado de Derecho, pues en él el poder tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas.

En íntima conexión con este principio la institución de la reserva de Ley obliga a regular la materia concreta con normas que posean este rango, particularmente aquellas materias que tienen que ver la intervención del poder público en la esfera de derechos del individuo.

### **3.3.2 Principio de Responsabilidad**

Para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país deberá llevarse a cabo la planeación, regulada por la Ley relativa, que tendrá que atender los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos basado en el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales; la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo, la igualdad de derechos, la atención de necesidades básicas de la población y la mejoría de la calidad de vida, el respecto irrestricto de las garantías individuales, de las libertades, derechos sociales y políticos, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y el equilibrio de los factores de producción, que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.

### **3.3.3 Principio de Respeto**

Relativo a lo contemplado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana, garantías individuales y sociales; que señala que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, con el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

A su vez, también puede referirse al respeto a todas las instituciones que tienen que ver con la Seguridad Nacional no invadiendo sus ámbitos de competencia regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y coordinar la cooperación entre ellas.

### **3.3.4 Principio de Confidencialidad**

Es la propiedad de un documento o mensaje que únicamente está autorizado para ser leído o entendido por algunas personas o entidades. Se dice que un documento o mensaje es confidencial si éste sólo está autorizado a ser leído o entendido por un destinatario designado. Digitalmente se puede mantener la confidencialidad de un documento con el uso de llaves asimétricas.

El Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional únicamente en su Capítulo IX. De la Salvaguarda de los Derechos Humanos artículo 46, hace alusión al tema referido señalando que: “el personal de las instancias de Seguridad Nacional que tengan acceso a datos personales e información que pueda referirse a la vida privada de las personas,

estará obligado al cuidado y protección de tal información en términos de lo establecido por las disposiciones aplicables.”<sup>91</sup>

### **3.3.5 Principio de Lealtad**

Este principio tiene que ver con la fidelidad que cada institución debe guardar en el desempeño de sus funciones a lo contemplado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a su ley relativa, a los reglamentos de la misma, a su personal y sobre todo, a los ciudadanos de la federación, así como a los demás principios de derecho.

### **3.3.6 Principio de Transparencia**

El principio de transparencia significa la voluntad de la claridad de las instituciones por lo que hace a sus actos, a la forma de adoptarlos y al contenido de los mismos, y tiene una doble vertiente; una mayor facilidad de acceso a la información y/o documentación así como una mayor claridad en la redacción de los textos legislativos y una mayor inteligencia de los procesos de toma de decisiones.

Conforme al artículo 7° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con excepción de la información reservada o confidencial, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público lo siguiente:

- a) su estructura orgánica,
- b) las facultades de cada unidad administrativa,
- c) el directorio de servidores públicos,

---

<sup>91</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 29 de noviembre de 2006.

- d) la remuneración mensual del puesto, incluso el sistema de compensación,
- e) el domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información,
- f) las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos,
- g) los servicios que se ofrecen,
- h) los trámites, requisitos y formatos,
- i) la información sobre el presupuesto asignado,
- j) los resultados de las auditorías de cada sujeto que realicen las contralorías correspondientes,
- k) el diseño, ejecución, montos asignados y criterios a los programas de subsidio,
- l) concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas,
- m) las contrataciones que se hayan celebrado detallando los pormenores de las mismas,
- n) el marco normativo,
- o) los informes que generen los sujetos obligados y,
- p) los mecanismos de participación ciudadana.

### **3.3.7 Principio de Eficiencia**

Definido como la virtud para lograr algo, la relación existente entre el trabajo realizado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado, es decir, la productividad: este principio es el que determinará que todas las instituciones de Seguridad Nacional deberán cumplir con las funciones a ellas encomendadas y con esto lograr objetivos tangibles en los ámbitos de su competencia.

### **3.3.8 Principio de Coordinación**

La Coordinación para la Seguridad Nacional se encuentra regulada por los artículos 23 al 28 de la Ley referida, señalando entre otras cosas, que las instancias establecerán una Red Nacional de Información que sirva como un instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones. El instrumento de la Red Nacional de Comunicación e Informática que enlazará a instituciones de seguridad pública de 47 ciudades principales incluidas las capitales de las entidades federativas, además de Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Procuraduría General de la República (PGR) y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), esta red facilitará y agilizará el proceso de acopio de información y permitirá el acceso a la valiosa información recibida y sistematizarla hasta ahora por las unidades ubicadas en las principales ciudades del país, sin embargo, existen problemas de presupuesto e instalaciones.

La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, Ley General de Coordinación. La ley de la materia dispone que corresponderá a su reglamento el determinar las condiciones de seguridad sobre el manejo y acceso a la información. A través de normas reglamentarias y dispositivos técnicos (claves confidenciales para inscribir y acceder a la información) deberá resolver la confidencialidad y la reserva de la información, los niveles y áreas para la clasificación de la información y las claves de acceso también por niveles y áreas.

El Acuerdo 7° R. C.N.S.P-68/99 por el que se exhorta a los gobiernos de las entidades federativas para agilizar los trámites y acciones conducentes para la instrumentación de la Red Nacional de Telecomunicaciones, nos revela el grado de avance en la instalación de este instrumento tan importante.

### 3.3.9 Principio de Cooperación

En el amplio sentido de actuar juntamente con otras instituciones a niveles estatal o municipal. Un ejemplo de ello, es el Subsistema de Información sobre Seguridad Pública que se divide, hasta ahora, en cinco secciones que son<sup>92</sup>:

1. Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública;
2. Registro Nacional de Armamento y Equipo;
3. Estadística General de Seguridad Pública;
4. Base Nacional de Datos de Apoyo a la Procuración de Justicia, y
5. Base de datos sobre la Normatividad y Sistemas Integrados de Información.

Los registros y bases de datos que integran el Subsistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública se manejan sobre los principios de confidencialidad y reserva. No se proporcionará a la población la información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra el honor de las personas. Se concibe de esta manera como un instrumento al servicio de las instituciones de seguridad pública del país, por lo que el principio general es que no prestará servicio al público ni la información que la integra estará disponible para la población en general.

Para el acceso a la información de seguridad pública podrán establecerse los diferentes niveles de consulta con relación a las siguientes instituciones:

- Policía preventiva
- Policía judicial
- Ministerio público
- Autoridad judicial
- Autoridades administrativas de readaptación social
- Otras autoridades.

<sup>92</sup> Velazco Gamboa, Emilio. Op. Cit. Pág. 19

### **3.4 Instituciones de Seguridad Nacional.**

La Ley de Seguridad Nacional<sup>93</sup> tiene como objeto el establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad de la Nación, en sus respectivos ámbitos de competencia, así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea.

Los principios que deberán regir a las instituciones de Seguridad Nacional son:

- Integridad
- Adopción de un enfoque exhaustivo
- Dinamismo
- Cambio y adaptación constante
- Legalidad
- Observación del marco legal positivo
- Legitimidad y supremacía del Estado
- Justa ponderación del Estado como actor primordial en la promoción de los intereses nacionales
- Participación democrática
- Concurso de la sociedad civil en la promoción de la Seguridad de la Nación.
- Selectividad
- Adecuada jerarquización de asuntos relevantes para la Seguridad Nacional

#### **3.4.1 Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)**

De acuerdo con lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 31 de enero, artículos 9 al 17, el Consejo de Seguridad Nacional tiene como objetivo

<sup>93</sup> Consulta de la Publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.

establecer y articular la política de seguridad pública; proporcionar inteligencia política estratégica necesaria que sirva de base para satisfacer las necesidades en la conducción nacional para el proceso de toma de decisiones, y la elaboración de los planes de seguridad nacional; coordinar y dirigir las actividades de los organismos de inteligencia que conforman el sistema nacional de inteligencia; programar y definir anualmente la Agenda Nacional de Riesgos; realizar evaluación periódica; establecer cooperación internacional; diseñar lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas, y aprobar procesos de clasificación y desclasificación de información.

Se informó que el Consejo de Seguridad Nacional deberá reunirse por lo menos cada dos meses, sus sesiones serán de carácter reservado, lo mismo que los documentos y las actas que de ellas se deriven. Los lineamientos principales de la Consejo de la Seguridad Nacional son:<sup>94</sup>

- Mantener a la Secretaría General como el Organismo de nivel superior, de carácter permanente, en el asesoramiento al Presidente de la República: fortalecer la planificación interna y externa de la Seguridad Nacional mediante la actualización permanente del concepto estratégico y los planes de Seguridad Nacional, en procura de alcanzar los objetivos nacionales permanentes y actuales;
- Fortalecer el proceso de coordinación y evaluación del sistema de Seguridad del Estado, optimizando la producción de Inteligencia Político Estratégica de forma permanente y oportuna, para utilidad del Presidente de la República y los organismos del Sistema de Seguridad Nacional, a través de la Dirección Nacional de Inteligencia;

<sup>94</sup> Consulta en el Sitio oficial del Consejo de Seguridad Nacional. [www.cosena.gob.mx](http://www.cosena.gob.mx) México, agosto 2008.

- Impulsar la consolidación de la gestión de riesgo como Política de Estado, para prevenir y enfrentar los desastres naturales o provocados por el hombre, bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Defensa Civil;
- Desarrollar la modernización del Sistema de Movilización Nacional, que le permita al Estado transformar sus potencialidades materiales y humanas de tiempos de paz y normalidad a situaciones de emergencia;
- Impulsar el posicionamiento, al más alto nivel, de la investigación político estratégica de la Seguridad Nacional y Desarrollo, a través del Instituto de Altos Estudios Nacionales, en procura de la formación de líderes con visión y compromiso de Estado y;
- Optimizar y actualizar la metodología y doctrina de la Seguridad Nacional.

### **3.4.2 Secretaría de Gobernación (SEGOB)**

A esta Secretaría corresponden los despachos de los siguientes asuntos en materia de Seguridad Nacional.<sup>95</sup>

- Presentar al Congreso de la Unión las iniciativas de Ley o decreto del Ejecutivo.
- Manejar el servicio nacional de identificación personal.

<sup>95</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México 2008. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 30 de mayo de 2000.

- Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados y legalizar las firmas de los mismos.
- Administrar las islas de la jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, a otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.
- Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos o agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales.
- Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo.
- Establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
- Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno.

- Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos.

### **3.4.3 Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)**

Los antecedentes de la doctrina de Seguridad Nacional se remiten a la creación del Departamento Confidencial en 1929, instancia que posteriormente en 1938, se transformó en la Oficina de Información Política y en 1942 la sustituye el Departamento de Investigación Política y Social<sup>2</sup>, hasta llegar a lo que ahora es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Bajo este marco, el objetivo central de estas instancias, fue y sigue siendo a la fecha, la obtención de información relacionada con actividades de grupos considerados como disidentes a la política oficial, por no comulgar con la forma de gobernar, administrar y/o dirigirlos, quienes en cierto momento se presume podrían alterar el orden establecido o en el peor de los casos generar una atmósfera de inseguridad o ingobernabilidad.

A finales del sexenio presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León e inicios de la administración de Vicente Fox Quezada, generaron cambios en la forma de actuar del CISEN. Además, se agregaron a sus quehaceres temáticas relacionadas con el Terrorismo y el Crimen Organizado.<sup>96</sup>

El presidente actual de la república mexicana Felipe Calderón Hinojosa ha establecido en su Plan de Desarrollo, que se analizará un poco más adelante, así

<sup>96</sup> Cfr. Consulta sitio oficial Centro de Investigación y Seguridad Nacional. [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx) México, julio 2008

como en las diferentes entrevistas por medios de comunicación nacionales y extranjeros, que la prioridad de su gestión será el combatir al narcotráfico, el secuestro y todos los tipos del llamado crimen organizado que amenacen la seguridad pública de los mexicanos, mediante el combate a la corrupción y el establecimiento de programas de profesionalización de la policía local y federal.

Entre las funciones fundamentales del Centro de Investigación y Seguridad Nacional se encuentran:

- Desarrollar, ejecutar y controlar el sistema de inteligencia civil;
- Apoyar la ejecución de las políticas federales;
- Fortalecer las actividades de coordinación de la institución con los diferentes niveles de la administración pública federal, estatal y municipal;
- Procesar información para elaborar productos de inteligencia, con base en los temas de Agenda Institucional de Riesgos, confiables y oportunos que incidan en la seguridad y estabilidad de la nación;
- Administrar el sistema interno de información;
- Proteger la información valiosa del Estado y la nación, bajo custodia del Centro;
- Detectar y neutralizar actividades de inteligencia de personas, grupos u organizaciones que atenten contra la Seguridad Nacional y;
- Elaborar encuestas de opinión.

Sus principios son: disciplina, discreción, profesionalismo, desarrollo de calidad, pulcritud, confianza y eliminación de la impunidad.

Si bien el Centro de Investigación y Seguridad Nacional es una dependencia de la Administración Pública Federal, no presta servicios al público; no existen trámites que el público tenga que cumplir y formatos que llenar.

Este órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación se encuentra regulado en los artículos del 18 y 19 de la Ley de Seguridad Nacional.

#### **3.4.4 Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)**

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a esta Secretaría los asuntos de:

- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea.
- Organizar y preparar el servicio militar nacional,
- Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente,
- Manejar al activo del Ejército, la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la Guardia Nacional de los Estados.
- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir así como asesorar la defensa civil.

- Adquirir y fabricar armamentos, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea.
- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional.

Actualmente, la Secretaría de la Defensa Nacional adquirió proyección al nivel de la ciudadanía, toda vez que se ha presentado en los diferentes medios de comunicación como una institución vigente en la lucha contra la delincuencia organizada, específicamente el narcotráfico. Se ha dado a conocer sus ámbitos de competencia y los recursos con los que cuenta para hacer frente a los acontecimientos armados que han surgido principalmente al norte de la república mexicana entre los grupos de poder de los narcotraficantes y de éstos con los militares.

### **3.4.5 Otras Instituciones.**

Corporaciones policiacas con las que cuenta el Estado en sus tres niveles, tienen funciones de combatir a la delincuencia menor y a la organizada, servir como contenedor de conflictos sociales y apoyar a la población civil en caso de contingencias o desastres naturales. Tienen como principal característica, el uso de la fuerza por medio de recursos armados, de control menores y de mediana capacidad y que por su naturaleza también son garantes de la Seguridad Nacional toda vez que pueden realizar actividades de investigación y otros servicios de inteligencia para cumplir con sus misiones generales y particulares.

Entre ellas se encuentra la Policía Judicial Federal representada por la Procuraduría General de la República (PGR); Policía Federal Preventiva (PFP),

que engloba a la Policía Federal de Caminos y Puertos, Policía Federal de Migración y Policía Fiscal Federal; así como las policías preventivas, policías judiciales y auxiliares de los gobiernos de las entidades federativas del país así como de las que se encuentran bajo los mandos de los ayuntamientos municipales.

### **3.5 Plan Nacional de Desarrollo**

Se entiende por Plan Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, basándose en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante esta planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que en cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en los Artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación, el gobierno federal presenta y que habrá de regir nuestras acciones en los próximos seis años; está estructurado en cinco ejes rectores:

- Estado de Derecho y seguridad.
- Economía competitiva y generadora de empleos.
- Igualdad de oportunidades.
- Sustentabilidad ambiental.
- Democracia efectiva y política exterior responsable.

El Plan Nacional de Desarrollo contempla las siguientes políticas a efecto de cumplir con los objetivos planteados:

- a) Orientar la actualización y la difusión de la Doctrina e Institucionalización de la Seguridad Nacional en el marco del mandato constitucional.
- b) Impulsar la consecución de los objetivos nacionales de seguridad para neutralizar las amenazas internas y externas, consolidar la vigencia del Estado y el bienestar de la sociedad ecuatoriana.
- c) Mantener un permanente ligamen Político Administrativo, de la Doctrina y la práctica de la Seguridad Nacional, entre la Secretaría General con sus Direcciones Nacionales Dependientes, y con las instituciones del Sistema de Seguridad Nacional.
- d) Fortalecer la investigación aplicada, en todos los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia y para la formulación de la Política de Seguridad por parte del Presidente de la República.
- e) Implementar un sistema moderno y actualizado de Movilización Nacional, así como el desarrollo de una cultura de movilización en la sociedad ecuatoriana.
- f) Establecer un sistema moderno y actualizado de gestión de riesgo, así como el desarrollo de una cultura de prevención y mitigación de desastres.
- g) Modernizar la estructura institucional y académica del Instituto de Altos Estudios Nacionales que posibilite la ampliación de la cobertura de los cursos de Seguridad y Desarrollo a nivel nacional.

De acuerdo al artículo 12 de la Ley de Planeación, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que contempla la consulta a diversos grupos sociales, en apego a ello, se realizó un proceso de consulta en la que participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, gobiernos municipales y estatales, entre otros, quienes, a través de distintas vías expresaron sus opiniones para la planeación del desarrollo del país.

#### **CAPÍTULO 4.- PRINCIPIOS GENERALES PARA CLASIFICAR A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL COMO RESERVADA A EFECTO DE PRESERVAR LA SEGURIDAD NACIONAL.**

De lo que ya estudiamos en los capítulos anteriores entre otras cosas y como ideas principales; que el saber filosófico responde a las exigencias de la universalidad, de objetividad y de abstracción del conocimiento, que se puede enfocar hacia el hombre, su vida, sus inquietudes y sus creaciones; de que el conocimiento o saber filosófico universal puede referirse a dos contenidos: uno se refiere a cuanto es superior a las posibilidades humanas de comprobación o experimentación, lo que se halla más allá de los límites de la vida humana y el otro que abarca lo próximo al hombre, lo comprobable por sus sentidos, lo real, aquello que está vinculado a su vida, lo que en este trabajo nos ocupa; el saber inmanente, que significa lo que tiene relación con el hombre y con su mundo. Esto constituye una duplicidad: el mundo material, el de la naturaleza, y el de la cultura, el científico, en el cual se localiza el Derecho. La misión de la Filosofía del Derecho, como ya lo estudiamos en el capítulo primero, es auxiliar en la labor del jurista al buscar la norma jurídica aplicable e interpretarla.

La indagación sobre cuál es la norma aplicable a un caso dado, requiere que se haya percatado del sentido y alcance (razón última) de este acto o hecho; así como que se investigue los efectos y consecuencias de la aplicación de la norma, pues esta es un instrumento creado por los hombres para causar determinados efectos en una realidad social y que se hayan considerado como promotores del orden, la paz, la justicia y la seguridad.

La interpretación de la norma tiene que lograrse siempre con el estudio de las realidades concretas a las cuales va a ser aplicada y en su caso reelaborarse al cambiar el orden social. La función del legislador consiste en interpretar que es lo que la justicia exige con respecto a ciertos tipos de problemas y de situaciones

sociales y formular las normas generales que considere adecuadas de acuerdo con la justicia.

Los conceptos, llamados también ideas o nociones, han sido tradicionalmente el objeto de estudio y análisis de los filósofos y su naturaleza ha sido muy discutida. Autores, como García Máynes, John Austin, Felix Somló, Radbruch y Rodolfo Stammler, han empleado diferentes métodos para descubrir o determinar los conceptos jurídicos fundamentales. A la filosofía jurídica le corresponde solo el estudio de los conceptos jurídicos fundamentales que se refieren a situaciones o personas que pertenecen al campo jurídico; en este sentido, son palabras que al analizarlas casi siempre hacemos referencia a las normas jurídicas.<sup>97</sup>

Después Sócrates, Platón y Aristóteles, el hombre se convierte en el centro del pensamiento filosófico y las cuestiones morales. Todas las escuelas filosóficas en este periodo tienen en común la oposición del racionalismo en las ciencias y en la política, el desprecio por las matemáticas y la indiferencia por las cuestiones públicas. Para Epicuro, la filosofía propone como fin la felicidad y como medio el placer, pues este es innato del hombre y lo concibe como la ausencia del dolor, por eso aconseja la autodisciplina para liberarse de la necesidad, no da a la justicia un valor, sino que la considera únicamente como algo útil creado por el hombre.<sup>98</sup>

La ley es la razón suprema que manda lo que se debe hacer y prohíbe lo contrario. El derecho natural es la norma constante e invariable que garantiza infaliblemente la posibilidad de realización social plena; es la perfecta racionalidad de la norma aplicada a alcanzar la perfección de la vida social. El carácter de igualdad es necesario en todos los puestos libres y que presenta condiciones de estabilidad y firmeza.

<sup>97</sup> Moreno Navarro Gloria, Teoría del Derecho. Editorial Mc Graw Hill, México 1999. Pág. 89

<sup>98</sup> Cfr. Calvillo Suárez, Manuel Francisco, La Filosofía Jurídica. Editorial El Colegio de México, México 1945. Págs. 22 – 37.

El *ius gentium*, es el Derecho que predomina en todas las naciones que Roma había conquistado, se integraba con los principios de equidad, costumbres y concepciones jurídicas de los pueblos sometidos, la aparición de estos principios sin la técnica legal contribuyó a considerar como una interpretación fiel de la razón, cuyas determinaciones gozan de validez universal, dando origen a la concepción del Derecho Natural.

El Derecho Natural es la norma constante e invariable que garantiza infaliblemente la posibilidad de realización social plena; es la perfecta racionalidad de la norma aplicada a alcanzar la perfección de la vida social. El carácter de igualdad es necesario en todos los puestos libres y que presenta condiciones de estabilidad y firmeza. La Filosofía del Derecho tiene como tarea principal, desentrañar aquel conocimiento que, partiendo de la dignidad de las personas y la libertad, se evoca al estudio de los principios, fundamentos y razones últimas, mediante el establecimiento de conceptos jurídicos fundamentales. La Filosofía del Derecho es en esencia, para Leandro Azuara, un conjunto sistemático de *conceptos jurídicos supremos*. En la doctrina se precisa que estos conceptos jurídicos fundamentales son nociones de carácter formal que se encuentran en la base de todo derecho posible y constituyen el fundamento teórico de este. En este contexto, la tarea específica de la Filosofía del Derecho es la formulación de estos conceptos.<sup>99</sup>

El maestro Recaséns Siches, considera que estos conceptos no tienen un origen empírico sino mas bien, están necesariamente comprendidos por la esencia de lo jurídico y pertenecen a todas las manifestaciones reales o posibles de derecho, al concepto universal del derecho y al séquito de nociones fundamentales puras (no empíricas). Estos conceptos tienen su aplicación original y primaria en los contextos jurídicos, aunque estos sean utilizados en otros del hablar cotidiano. El significado gramatical de la palabra fundamental proviene del vocablo latino *fundamentum*: principio y crecimiento en que estriba y sobre lo que se funda una

---

<sup>99</sup> Moreno Navarro Gloria, Op. Cit. Pág. 73.

cosa; razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar una cosa.<sup>100</sup>

En el medievo se afirma que el gobierno debe existir para preservar la paz interna y para procurar la defensa de la comunidad, promover el bienestar de los ciudadanos y la satisfacción de las necesidades materiales, por lo que el Estado posee una función positiva dirigida a producir activamente las condiciones en que se pueda vivir digna y plenamente. La importancia y función de la ley positiva o ley del Estado es aclarar y apoyar con sanciones temporales la ley natural para así promover el bien común.

El Renacimiento se caracteriza por la afirmación del hombre como ser autónomo que desarrolla su actividad y pensamiento libremente sin ninguna limitación. Se habla ahora de una Ley Natural pero en el sentido de que el hombre se da así mismo, nacida de la razón y se quiere que la ley civil sea un reflejo de esta.

Estableciéndose que la filosofía es el conjunto de concepciones acerca de los principios de las cosas y sobre el lugar del hombre en el universo, es el estudio sistemático del pensamiento humano; que el estado platónico es la *polis griega*, de pequeñas dimensiones y poco número de habitantes, los gobernantes o *arcontes* son filósofos; que la educación debería determinar la categoría a la que han de pertenecer los ciudadanos, según las aptitudes y méritos que posean, que para Aristóteles el hombre es un animal político y considera que existen tres formas de régimen para gobernar: monarquía, aristocracia y democracia, que pueden degenerar respectivamente en tiranía, oligarquía y demagogia y proclama las ventajas que ofrece un sistema mixto o república.

La política es la ciencia social y práctica cuyo objeto es la búsqueda del bien común de los integrantes de una comunidad. El bien común no es sólo la tarea del poder político sino también razón de ser de la autoridad política. Por lo tanto, es el

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, pág. 78.

bien común el principio y fin ético de la política. Será bueno todo aquello que beneficie, tienda, acreciente o promueva el bien común. Será malo todo aquello que tienda a perjudicarlo, disuadirlo o disminuirlo.

En contraste con los derechos individuales, cuyo contenido es un "no hacer" por parte de las demás personas y, sobre todo de las autoridades públicas el contenido de los derechos sociales consiste en un "hacer" por parte de los órganos estatales.<sup>101</sup>

Los principios generales de Derecho no están formulados expresamente, no aparecen en ningún código, se obtienen por inducción, estudiando el contenido de las leyes que forman el ordenamiento jurídico.

El derecho de la información no nace por evolución del derecho civil romano, como las otras ramas de derecho, sino que es como un precipitado que se produce cuando queda claro el derecho a la información en la Declaración de 1948, al ser postulado como derecho de todos. El primer libro sobre este tema es de Terrou y Solal, publicado por la UNESCO en 1951 el cual, representó el primer intento consciente de la construcción de un nuevo derecho. A través de los años más de cuarenta y cinco países en el mundo han adoptado leyes sobre acceso a la información pública o contienen previsiones constitucionales que legislan el derecho fundamental de la información. Es a partir de los años sesenta cuando la tendencia por regular este derecho se acrecentó, lo que significa que la mayoría de la legislación internacional en la materia, es relativamente actual. Sin perjuicio de la escasa literatura existente, la doctrina y la jurisprudencia han contribuido a formular términos eficaces para garantizar este derecho fundamental y, a su vez, identificar algunas de sus consecuencias en beneficio de los ciudadanos y del gobierno.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Rjos Estavillo, Juan José. Derecho a la Información en México. Editorial Porrúa, primera edición. México 2005. Págs. 98 y 99.

<sup>102</sup> Luna Pla, Issa Derecho Comparado de la Información Revista Seguridad Social México Núm. 245. noviembre-diciembre 2003. Pág. 75

Las leyes de acceso a la información pública suelen ser las primeras que los gobiernos que entran en procesos democráticos modernos adoptan como compromiso social inicial. En países en Europa del Este como Hungría (1992), Latvia (1998), Bulgaria (2000), República Checa (1999), Rumania (2001) y Eslovaquia (2000), las transiciones democráticas de los gobiernos socialistas han pasado por establecer las nuevas reglas del juego adoptando leyes de acceso a la información.

América Latina entra a esta corriente a partir de la salida de sus regímenes autoritarios y dictatoriales, adoptando de igual manera dichas legislaciones respectivamente: Argentina (1998), Perú (2001), México (2002) y Panamá (2002). Los procesos de reformas legislativas en estos países no han sido gratuitos, pues no solamente tuvieron que conciliarse las condiciones políticas propicias, sino que también, se tuvo que llegar al entendimiento profundo que estas leyes no son un beneficio concesionado a los medios de comunicación.<sup>103</sup>

La *Relatoría para la Libertad de Expresión* originada en la Tercera Cumbre de las Américas de los Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Canadá en abril de 2001, se comprometió a realizar un seguimiento anual sobre la adopción de nuevas leyes y sistemas regulatorios para el ejercicio del derecho de acceso a la información y la acción de *habeas data* sobre la base de los antecedentes que recaba de las respectivas autoridades de los países de la región como las obtenidas por medios extraoficiales elabora en este primer documentos generado en la institucionalidad americana.

El informe hace constar la falta de regulación constitucional como legal de ambos derechos en los Estados miembros del continente americano, sólo algunos países tienen incorporada una disposición constitucional que consagre el derecho de acceso a la información a saber, Argentina, Brasil, Colombia República Dominicana, Guatemala, Perú y Venezuela, mientras que otras naciones lo entienden como parte integrante de un derecho distinto y autónomo

doctrinalmente como es el derecho de petición, como los casos de Chile, México (artículo 8° de la Constitución Política) y Nicaragua

Es posible que en un orden jurídico convivan principios que puedan llegar a enfrentarse, como los de libertad contra seguridad o individualidad contra el bien común. En estos casos, como ya se apuntó, el juez se topará con una antinomia de principio y se habla de una antinomia de valoración o contradicción axiológica, cuando la solución que un sistema jurídico atribuye a un caso, indica ciertas pautas valorativas que otro caso y debería tener una solución diferente de la que el sistema le da.

El Estado Mexicano a través del tiempo ha ejercido diversos programas y acciones a efecto de preservar la libertad, paz y justicia social y para mantener el equilibrio social, económico y políticos, pero además ha creado una serie de instituciones que a través de actividades de inteligencia y análisis, le auxilian en la delicada labor de velar por la seguridad nacional. El artículo 7° de la Ley de Seguridad Nacional establece que en el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él se derive, se definirán temas de Seguridad Nacional; asimismo, lo regula la Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983.

El poder se ejerce por consenso o coacción, no es un ejercicio de la violencia reiterada ni un acuerdo absoluto. El poder es el ejercicio estatal de la voluntad general del pueblo. El poder inicia, induce, bloquea, facilita, amplía, limita, genera o degenera; es en esencia, una mecánica dominadora de conductas ajenas, como una relación establecida en el binomio *mando-obediencia*, asimismo puede descomponerse de acuerdo a su naturaleza en cuatro formas, campos o expresiones, político, económico, social y militar.

Como ya conocimos en el capítulo tercero, los sectores de seguridad nacional son: *militar, ambiental, político, social, económico y sanitario.*

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, pág. 78

En nuestro país ya existen zonas en donde el desabasto del líquido ha generado serios problemas sociales, como el caso del autodenominado Ejército Zapatista de Mujeres en Defensa del Agua, constituido por indígenas mazahuas que en el 2004 se organizaron para exigir a las autoridades una política integral hidráulica.<sup>104</sup>

El enfoque mexicano en el sector militar es la negociación, eso cancela la necesidad de unas fuerzas armadas enormes. Sin embargo la constante presencia de los grupos paramilitares, guerrillas y terroristas ha orillado a los altos mandos militares a incrementar el poder de fuego en sus unidades a efecto de tener capacidad para enfrentar un eventual ataque de partes de estos grupos en México.

La *sustentabilidad ambiental* se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Uno de los principales retos que enfrenta México es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social.<sup>105</sup>

Los servicios políticos de seguridad sirven para regular: la actividad gubernativa, la conducta y las actividades de los titulares del poder público. Además sirven para sondear, prevenir y resolver: desastres y contingencias naturales locales, regionales e incluso internacionales, en la medida de su jurisdicción se los permita y desastres y contingencias locales, regionales o incluso internacionales provocadas por el hombre, en la medida que su jurisdicción se los permita. Los problemas políticos, sociales, de la falta de seguridad, laborales, agrarios y agrícolas, o las demandas para mitigar las necesidades más apremiantes de la mayoría de la población no pueden ser satisfechas por las diversas instancias, o en su defecto no tienen la respuesta esperada, con lo que se estaría afectando el

---

<sup>104</sup> [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx) mayo de 2008

<sup>105</sup> Plan Nacional de Desarrollo, México 2006-2012

mantenimiento del orden constitucional y la protección de los derechos de los habitantes.

La seguridad nacional y la prosperidad económica mundial están inexorablemente vinculadas. La fortaleza y la capacidad de recuperación económica son los cimientos de nuestra seguridad nacional. La dimensión económica de la Estrategia de Seguridad Nacional consiste en garantizar la seguridad económica haciéndola más resistente a las convulsiones políticas.

Ante los problemas de salud pública, las agencias tradicionales de seguridad nacional quedan fuera de contexto. Si bien el plan DNIII contempla en forma coordinada la contención de epidemias, en México se carece de los recursos para detectar y contener este tipo de retos sanitarios, además de que las epidemias tal y como lo menciona la Ley General de Salud en México, son competencia de las autoridades civiles en materia de salud. Un sistema responsable y capaz de enfrentar un reto de este tipo, requiere de una profesionalización del sistema de vigilancia epidemiológica, así como de gran capacidad para evaluar nueva información. Al igual que muchos países del hemisferio, México está todavía en vías de desarrollar esta infraestructura.<sup>106</sup>

*De todo lo anterior, se propone lo siguiente para clasificar la información pública gubernamental como reservada atendiendo a los principios generales de derecho y a los temas que actualmente se relacionan con la seguridad nacional.*

#### **4.1 Principios de clasificación que garantizan el derecho fundamental de acceso a la información pública.**

Como hemos establecido, los elementos que han determinado la existencia del

---

<sup>106</sup> López Valdér, Marco Antonio. Op. Cit. Pág. 93.

derecho son sus fuentes y son los principios que los rigen, pero no son lo mismo, toda vez que la fuente es algo espontáneo, y el principio es algo técnico y únicamente se llega a este mediante un proceso de investigación<sup>107</sup>.

Así que los principios del derecho se manifiestan como criterios aptos para interpretar la ley, para integrarla - ofreciendo al juez las bases para resolver un caso no previsto por los textos legales – y para dirigir la labor legislativa. Es por ello y en consecuencia, que expongo los siguiente principios a efecto de regir la clasificación de la información que se tendrá como reservada.

#### 4.1.1 de Publicidad

Todos los servidores públicos de las entidades gubernamentales están sometidos por el *principio de publicidad* de sus actos y obligados a respetar el ejercicio social del derecho de acceso a la información pública, en materia política sólo podrá hacer uso de éste derecho los ciudadanos mexicanos. Ninguna autoridad está obligada a proporcionar información que no sea de su competencia, se encuentre impedida de conformidad con la ley a proporcionarla, pertenezca a otros órganos de gobierno o no éste en su posesión al momento de efectuarse la solicitud.

La publicidad jurídica es la exteriorización de determinadas situaciones jurídicas que organizan, instrumentan el Estado a través de un órgano operativo para producir cognoscibilidad general (posibilidad de conocer) y respecto de tercero.

Otra característica de esta publicidad con efectos jurídicos es que tiene un control y selecciona la información que va dar a conocer. Asegurar la vigencia del principio de publicidad, no sólo de las decisiones sino del procedimiento por que se llega a ellas. Si se quiere mantener la discrecionalidad de los decisores, un buen método para impedir sus desviaciones corruptas puede ser asegurar una

---

<sup>107</sup> Sánchez Vázquez, Rafael. *Principios generales del Derecho*. Editorial Porrúa. México 2004. Pág. 113.

mayor transparencia en la gestación de las mismas, pero el principio de publicidad sólo garantiza a accesibilidad a la gestión de las decisiones y no el ejercicio efectivo del derecho de acceso, por lo que se sugiere la posibilidad de reducir el poder del Estado y aumentar el de las elecciones directas de los ciudadanos, de esta manera podrá evitarse la prevalencia de intereses puramente partidistas en la designación de miembros del poder ejecutivo o judicial.<sup>108</sup>

Como antecedente institucional, relativo a este principio, tenemos al *Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad*, que fue creado el 31 de diciembre de 1936, estuvo activo hasta el 30 de diciembre de 1939. Sus tareas estuvieron relacionadas con la publicidad y la propaganda oficiales, dirigía las publicaciones oficiales del gobierno y emitía la información oficial para la prensa nacional y extranjera, así como a las agencias cablegráficas e informativas, a las autoridades civiles y militares y a los representantes mexicanos en el extranjero, asimismo, brindaba el servicio de propaganda a los diarios mexicanos y extranjeros, así como de publicidad y propaganda, tales como libros, folletos y similares. El Departamento estaba integrado por la oficina Técnica, Oficina de Información General, Oficina de Divulgación, Oficina Editorial, Oficina de Publicaciones Legales, Archivo General de la Nación, Oficina del Plan Sexenal y Oficina Administrativa.<sup>109</sup>

#### 4.1.2 de Equidad

Históricamente la equidad precedió a la justicia, siendo esta su forma más primitiva manifestada principalmente en la *Ley del Talión*, aquella que señala como precepto "ojo por ojo y diente por diente".

La administración de justicia de muchos pueblos primitivos no se fundan en leyes, sino que se lleva a cabo según el leal saber y entender de quien la imparte,

<sup>108</sup> Garzón Valdés, Ernesto, *Claves de la Razón Práctica*, número 56, México octubre de 1994.

<sup>109</sup> Memoria del Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, septiembre de 1937- agosto de 1938, México D.A.P.F. 1938.

generalmente el jefe político. En el pueblo de Israel, la equidad es concebida como una atenuación del rigor de la justicia, como una manifestación de la misericordia divina que aminora el rigor del juez supremo.<sup>110</sup>

Para Aristóteles es su *Ética Nicomaquea*, la equidad en su esencia no es algo distinto a la justicia; aunque preferimos a esta sobre lo equitativo, por lo que podrá decirse que lo equitativo no necesariamente es justo.

El público sólo conoce el resultado de la acción administrativa, así como de la información que los administradores les entregan por decisión propia, pero ignora su marcha y sus móviles. El secreto imperante en la administración imposibilita que los administrados tengan contacto con los expedientes administrativos, haciendo inaccesible su consulta.

La subsistencia del secreto en la administración pública es un nítido testimonio de la supervivencia de tendencias monocráticas en el seno de la administración pública, tal como fueron heredadas desde tiempos remotos, se esgrime una justificación para el secreto, a pesar de la paradoja de mantener un principio tan incompatible con la filosofía de la democracia. Esta perspectiva parece aceptarla como propia algunos campos particulares de la acción administrativa, como la seguridad interior, la defensa nacional, las relaciones exteriores y algún campo de la actividad económica del Estado, pero es insostenible en otros muchos más.

#### 4.1.3 de Petición

En relación con el principio de publicidad, la posibilidad de conocer produce la oponibilidad *erga omnes* (para todos), esto significa que el ciudadano no puede alegar desconocimiento o ignorancia porque siempre tuvieron la posibilidad de

---

<sup>110</sup> González Montenegro, Rigoberto. *El Derecho de Acceso a la Información y la Acción de Habeas Data, un estudio legislativo*. Editorial Fundación para el Desarrollo de la Libertad, Panamá 2004, Pág. 107.

conocer mediante la *solicitud de información* excepto, por obvias razones, la clasificada como reservada o confidencial.

Las entidades o dependencias se muestran renuentes a entregar la información que les solicitan a través del *Sistema de Solicitudes de Información (SISI)* y de forma directa, por ello es importante aplicar en forma eficaz la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que tiene contemplada la correspondiente sanción administrativa para estas conductas.

Entre las dependencias más convocadas se encuentran el IMSS, la SHCP y la SEP y entre las dependencias que se colocan al frente en cuanto a recursos de revisión se encuentra la Secretaría de la Función Pública, Luz y Fuerza del Centro así como Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.<sup>111</sup>

El IFAI señala que en el 60% de los casos solicita que se entregue la información y revoque la clasificación que se hizo en cuanto a que la información solicitada por el ciudadano era reservada o confidencial.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> Datos del IFAI publicados en su sitio oficial de internet [www.ifai.go.mx](http://www.ifai.go.mx), consulta de junio 2008.

<sup>112</sup> Ejemplos de solicitudes de información negadas por ser de carácter reservado:

- La naturaleza de las actividades de los funcionarios cubanos José Antonio Arbestú Fraga, jefe del Departamento de América del Comité Central del Partido Comunista Cubano y Pedro Miguel Lobaina Jiménez de Castro, durante el mes de abril de 2004. La respuesta de la dependencia, se afirma que revelar la información dañaría la conducción de las negociaciones internacionales, lo que no queda claro; puesto que el daño cometido y por el cual se retiró el embajador no puede ser corregido con negociaciones; además en la solicitud nunca se pidió datos personales, sino la naturaleza de las actividades de los funcionarios cubanos y su descripción.
- Nivel y materiales requeridos de la Policía Federal Preventiva y de la Secretaría de Seguridad Pública en sus chalecos comprados, cumplimiento de las normas de fabricación, trauma, peso, capas y medida de policarbonato, tipo de tela, fallas, pruebas de balística, certificación y caducidad.
- Cuantos fideicomisos existen actualmente en materia de transporte aéreo, carretero y marítimo y cuáles son.
- Plantillas de imágenes institucionales oficiales, creadas por comunicación social de la presidencia de la república.
- Copia de los recibos y salarios de los meses de Mayo, Junio, Julio y Agosto de 2007 de diversos funcionarios (nombres) de la SEDENA.
- Contrato INMEGEN-OP-12297001-018-06 relativo a los planos de la estructura de acero utilizada en el nuevo edificio sede, que establecían al INMEGEN y al contratista seleccionado las dimensiones de cada elemento estructural y su ubicación en el nuevo edificio sede.
- Informes técnicos, opiniones, dictámenes y recomendaciones técnicas del Instituto Nacional de Pesca.
- Copia del expediente con la información relacionada con el estado del pago indemnizatorio presentado respecto del predio San José De Barrial o Pinthiyal Guasave Sinaloa que fuera utilizado para dotar al Ejido Javier Rojo Gómez.
- Asuntos resueltos y monto de recursos destinados a cada conflicto agrario de cada organización en el presente sexenio, con los programas, acuerdos nacionales para el campo, focos rojos y amarillos.
- La información de donde se adquieren los vehículos pertenecientes a la Armada de México, los servicios que prestan, si están en uso o no, cuanto se paga por el mantenimiento, y si se rentan.

Otras dependencias simplemente niegan la información sin presentar argumentos contundentes basados en la ley, como la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.

Las dependencias y entidades con mayores antecedentes de incumplimiento a las obligaciones de la Ley de Transparencia, según los resultados de evaluación correspondientes en la administración pública, son: las Secretarías de Educación Pública, de Economía, de Defensa Nacional, de la Reforma Agraria, de Marina y del Trabajo.

#### 4.1.4 de Certeza Jurídica (realismo)

La Certeza Jurídica consiste en el conocimiento que nos proporciona la ley para determinar nuestros derechos y saber en consecuencia el límite de nuestra posibilidad de actuar jurídicamente con independencia de la intervención de los órganos coactivos del Estado para hacer respetar nuestro derecho. Para Radbruch la certeza jurídica requiere de cuatro condiciones:

1. Que el derecho sea positivo, que se halle en las leyes.
2. Que ese derecho establecido sea seguro y no se remita a los juicios de valor mediante criterios generales como la buena fe
3. Que estos hechos en los que se basa el derecho puedan establecerse con el menor margen posible de error; y
4. Que ese derecho positivo no sea expuesto a cambios demasiado frecuentes.<sup>113</sup>

Un individuo se halla en estado de certeza cuando sabe el contenido de la ley, sabe lo que le es permitido y lo que no y en relación con la seguridad nacional que es cuando un individuo se puede afirmar que el Estado lo respalda, con la

<sup>113</sup> Madrid Espinosa, Alfonso. Op. C it. Pág. 153.

fuerza pública si es necesario, y que sus derechos se transformarán en realidades.<sup>114</sup>

La certeza jurídica existe para todos en atención al principio de igualdad y se basa directamente en la ley. La certeza se encuentra sobre la seguridad como principio jurídico de mayor jerarquía pero limitado por la relatividad de su real conocimiento por el destinatario de la norma que constituye el presupuesto necesario de su existencia, así como por la obligada interpretación de la ley.

Una contradicción de este principio está en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la cual designa a los órganos del gobierno a quienes se les puede pedir información, el Consejo de Seguridad Nacional como tal, no es sujeto obligado, sino que cada uno de sus miembros son responsables de la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso a la información que generen o custodien, todo esto respetando siempre las disposiciones aplicables. Esta cuestión plantea el problema en el sentido de que si se solicita información a cada uno de los miembros de la COSENA, como lo exige la ley, puede resultar que nos proporcione información diversa y aun contradictoria por lo que transgrede la certeza jurídica.

No obstante la confidencialidad y reserva institucional, la ley aplicable brinda a cualquier interesado que estime falsa o errónea alguna información, la posibilidad de solicitar la investigación correspondiente con el objeto de que, en su caso, se anote la corrección que proceda e informe el procedimiento que establece el reglamento.

#### **4.1.5 de Exégesis**

Este método llegó a Latinoamérica a través del Código Civil Chileno realizado por

---

<sup>114</sup> Anita Reyes, Sergio T. Op. Cit. Pág. 153.

el venezolano Andrés Bello (inspirado en el Código Napoleónico, en los tratados de los juristas Domat y Pothier, y en la tradición romana clásica, que luego fue fuente de inspiración para otros países.

La interpretación es concebida por la exégesis, según Radbruch, como un método totalmente empírico tendiente a establecer hechos. Baudry-Lacantinerie define la labor del intérprete como la tarea de reconstruir el pensamiento del legislador; se puede decir que se rindió culto al legislador, la valoración de la voluntad de éste como contenido de la ley y el monopolio que a ella se otorgó como fuente del derecho constituyen los pilares de esta escuela.<sup>115</sup>

Como características de esta escuela se tienen las siguientes:

- a) El culto al texto legal, en el que se considera encerrado todo el derecho.
- b) Se busca la intención del legislador como factor decisivo de la interpretación.
- c) Es profundamente estatista, reconociendo como jurídicamente omnipotente al legislador.
- d) Los exégetas tratan de hacer compatible esta escuela con sus creencias en un concepto metafísico del derecho o con sus ideas del derecho natural; y,
- e) Un culto desmedido a la autoridad y al precedente.<sup>116</sup>

La palabra exégesis significa "extrae el significado de" un texto dado. La exégesis suele ser contrastada con la eiségesis, que significa insertar las interpretaciones personales en un texto dado. En general, la exégesis presupone un intento de ver el texto objetivamente, mientras que eiségesis implica una visión más subjetiva. La exégesis tradicional requiere lo siguiente: análisis de palabras significativas en el texto, en el marco de traducción, examen del contexto general histórico y cultural,

<sup>115</sup> García Máynez, Eduardo. Op. Cit. Pág. 334

<sup>116</sup> Azúa Reyes, Sergio. Op. Cit. Págs. 75 y 76

confirmación de los límites de un pasaje y finalmente, examen del contexto dentro del texto.

Los exégetas han propugnado encontrar el contenido de la ley mediante el conocimiento de la intención del legislador conviene recordar que Portalis, uno de los miembros más distinguidos que integraron la comisión encargada de redactar la legislación napoleónica, en su Discurso Preliminar, hizo enfática referencia a la "razón natural".<sup>117</sup>

La exégesis entendida como explicación o interpretación que se da a la ley, y más aún, aterrizada en la idea del derecho a la información en el contexto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, resaltare que en esta materia, existen múltiples interpretaciones de la misma y algunas orientadas a clasificar de manera arbitraria la información como reservada.

#### 4.1.6 de Transparencia

La transparencia está directamente vinculada con la honestidad. En la relación del gobierno con los ciudadanos y los medios que acudan por información, no habrá favoritismos, tratos especiales o actitudes corruptas, toda vez que es preciso contar con un ambiente de confianza social para atraer las inversiones, para dar certidumbre a los procesos políticos y para darle confianza a los ciudadanos en su futuro.

La transparencia es el acto que consiste en abrir la información gubernamental al público, al escrutinio de la sociedad y no implica un acto de rendir cuentas a una persona en específico, sino la práctica democrática de colocar la información gubernamental en la vitrina pública, para que la gente pueda revisarla y en su

---

<sup>117</sup> Ibidem, pág. 83.

caso, usaría como un mecanismo de sanción. En contraste de este concepto podemos señalar a la corrupción.

La corrupción es un delito o infracción participativa en el que una de las partes intenta influenciar el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo. Procurar establecer una relación de cooperación con los intereses organizados, esta presupone establecer relaciones equitativas de confianza y lealtad recíprocas entre el Estado y los intereses organizados. El equilibrio estructural de las fuerzas de las organizaciones estatales y de las organizaciones sociales determina los límites hasta dónde los miembros de una organización pueden promover exclusivamente sus propios intereses personales. La corrupción se produciría por un desequilibrio estructural esencial entre la habilidad y capacidad del Estado y de las organizaciones sociales para influenciar el comportamiento político si predominan los intereses de las organizaciones sociales, existe una tendencia fuerte al soborno, si las organizaciones estatales no tienen el contrapeso de las sociales, aquellas tenderán al abuso del poder y a la extorsión.

Por la facilidad que nos brinda la tecnología, una de los primeros pasos que hará realidad la transparencia, será el uso eficaz del internet.

#### 4.1.7 de Formalidad

El IFAI indicó en su artículo segundo transitorio de las *Recomendaciones para la identificación de Información Reservada o Confidencial*<sup>118</sup> por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que a más tardar el día 30 de mayo de 2003, los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, podrían

<sup>118</sup> Recomendaciones para la identificación de Información Reservada o Confidencial por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Diario Oficial. Martes 1 de abril de 2003. Primera Sección.

publicar sus formatos de identificación a través de sitios de internet de la dependencia o entidad de que se trate.

El formato de identificación de información reservada o confidencial deberá contener además de este título: a) *el nombre de la unidad administrativa y de su titular*, b) *nombre del responsable de la unidad de enlace*, c) *rubro temático*, d) *clave de identificación*, e) *fundamento legal incluyendo el número de la ley*<sup>119</sup>, f) *artículo, fracción y párrafo* y, e) *sugerencias y observaciones*.

Un ejemplo de formato para negar las solicitudes de información por tratarse de ser reservada es el siguiente:

Descripción de información	Actas y acuerdos de los Consejos de Honor y Justicia, Consejos Nacional, Regional, Estatal y Municipales de Seguridad Pública.
Plazo de reserva	12 años
Autoridad y servidor público responsable de su resguardo	Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública.
Parte o partes del documento que se reservan	Todos los documentos
Fuente y archivo donde radica la información	Archivos del Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública.
Fundamentos jurídicos para comprobar: a) el conocimiento y difusión constituye un riesgo para los bienes tutelados por la ley, b) el riesgo y daños que potencialmente se deriven del conocimiento de la información clasificada sean superiores al interés de facilidad al público el acceso a la información reservada, c) la información solicitada se refiere a alguna hipótesis señaladas en la ley.	Artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Convenio de coordinación en materia de seguridad pública. Artículo 22 fracción 29 de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.
Modificaciones para comprobar los puntos de la fundamentación.	Las acciones y programas establecidos en los Consejos de Seguridad Pública, pueden quedar comprometidos en cuanto a su eficacia y ejecución.

<sup>119</sup> Para un análisis más minucioso consultar el catálogo de leyes aplicables anexas a la publicación en el Diario Oficial de la Federación el martes 1° de abril de 2003.

#### **4.2 Propuesta de clasificación de la información en materia de Seguridad Nacional y sus justificaciones.**

Actualmente, según datos arrojado por la página de internet de Instituto Federal de Acceso a la Información el IFAI,<sup>120</sup> existen 936 solicitudes de información rechazadas por tratarse de temas clasificados como reservados por seguridad nacional, en el año de 2008 ya se cuentan con 105 de los cuales el 67% son materia de recurso de revisión, entre ellos se encuentran: el tipo de armas y sus calibres con los que cuenta el ejercita mexicano, la situación migratoria de determinadas personas, las investigaciones llevadas a cabo por la Agencia Federal de Investigación y las negociaciones que se lograron con Cuba en el año de 2004.

Asentándonos en la idea de que toda la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, generen, obtengan adquieran transformen o conserven por cualquier título es pública y para la reserva de la misma deberá justificarse estrictamente con fundamentos y motivos así como deberá sujetarse a un término para su desclasificación.<sup>121</sup>

Veamos en primer lugar las razones porque la información gubernamental podría negarse al público que la solicite mediante las vías y formatos legalmente establecidos. La importancia de los derechos fundamentales en las sociedades democráticas no implica que su ejercicio sea absoluto, los derechos fundamentales pueden estar sometidos a restricciones o límites a su ejercicio, tales restricciones están orientadas a la satisfacción de dos objetivos: el respeto al ejercicio de los derechos fundamentales de las demás personas y al respeto a bienes públicos de gran importancia social tales como la seguridad nacional, el orden interno, la salud pública, la moral pública o el bien común.

<sup>120</sup> Consulta del sitio [www.ifai.gob.mx](http://www.ifai.gob.mx) México, julio 2008.

<sup>121</sup> Recomendaciones para la identificación de Información Reservada o Confidencial por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Diario Oficial. Martes 1 de abril de 2003. Primera Sección.

Como puede apreciarse, los tratados de derechos humanos fijan dos aspectos relativos al establecimiento de límites al ejercicio de los derechos que consagran. Se pueden regular límites al ejercicio de los derechos fundamentales a través de leyes siempre y cuando tengan como finalidad la protección de los derechos fundamentales de las demás personas o de bienes públicos de relevancia social, es decir, se debe observar un principio de legalidad. Estas restricciones deben ser necesarias para conseguir las finalidades señaladas anteriormente y esto implica que si tales finalidades pueden satisfacerse a través de medidas menos estrictas, los límites en cuestión no serán justificados. Es decir, deberá observarse un principio de necesidad.

El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6° constitucional no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto a tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones, que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del **secreto de información**. Que se conoce en la doctrina como *reserva de información o secreto burocrático*.<sup>122</sup>

En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indistintamente sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiere, así en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que restringen el acceso a la información en esta materia en razón de que su conocimiento público puede generara daños a los intereses nacionales y sancionan la inobservación de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienen a proteger las averiguaciones de los delitos, la salud y moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.

El derecho a saber de las personas depende del conjunto de protecciones y garantías legales de que debe rodearse a los medios de información para lograr la posibilidad de una sociedad informada, rango distintivo de un Estado democrático de derecho. El problema inicial reside empero, en que la mayor parte de las fuentes informativas se localizan en entidades públicas o empresas privadas o cumplen funciones de autoridad. Sin información de calidad no es posible mejorar la calidad de vida de la gente y resulta imposible afirmar el proceso de reforma democrática que vive el país, y esa información de calidad se encuentra en las entidades públicas, pero que hasta ahora operan como si fueran núcleos privados donde lo único público es aquello que así lo considera discrecionalmente la autoridad generalmente por razones de ventaja política.

En la administración pública no sólo es evidente la propensión hacia su interioridad, sino la tendencia ancestral de trabajar bajo la reserva y el secreto. Ello obedece a la esencia política de su ser, que la sitúa en un ámbito altamente controversial por motivo de la contienda política y en la cual, la seguridad del Estado suele considerarse como el valor supremo.<sup>123</sup>

Entre los factores que propiciarían el fortalecimiento de nuestra Seguridad Nacional serían, entre otros: *la correcta interpretación y aplicación de la ley, la equitativa distribución de la riqueza, el crecimiento y la estabilidad económica, el respeto a los derechos humanos, la administración transparente de los recursos nacionales, el desarrollo y la justicia social, mejoramiento de la calidad de vida de la población, honestidad e incorruptibilidad de los titulares de los poderes y de su personal, el respeto a los procesos electorales, la disminución de la delincuencia menor y del crimen organizado, la correcta planeación de los sistemas de defensa nacional, de prevención y atención de desastres naturales, la formación de la conciencia nacional mediante la cultura educativa, política y laboral, el desarrollo tecnológico y científico, así como el perfeccionamiento de los procesos legislativos y administrativos de la función gubernamental.*

---

<sup>123</sup> Garzón Valdéz, Ernesto. Op. Cit. Pág. 46.

El adoptar regulaciones adecuadas sobre el acceso a la información pública, legitima el control del gobierno sobre esta al tiempo que garantiza el derecho fundamental de las personas. La credibilidad de las instituciones de seguridad social y su efectividad son beneficiadas por la transparencia administrativa. El acceso a la información, legitima los procesos de reformas legislativas y promueve el ambiente propicio e informado para lograr consensos políticos. El valor del secreto y la apertura debe ser juzgado a la luz de su contribución a la justicia y no de la implementación de políticas de corto y/o nulo alcance y trascendencia.

A continuación, y a efecto de determinar en concreto nuestra propuesta de clasificar la información gubernamental reservada, partiré de la idea que la misma deberá ser organizada conforme al grado de interés nacional que *los servidores públicos capacitados* – o involucrados – consideran que esta entraña, desde la perspectiva de que actualmente entre las principales preocupaciones sociales se encuentran la seguridad pública, la sustentabilidad económica y el ejercicio de las libertades; consideramos que la información gubernamental deberá ser clasificada en muy secreta, secreta, confidencial y restringida conforme a lo siguiente.

#### 4.2.1 Información Muy Secreta

Aquella que pueda comprometer la seguridad y la defensa nacional, la conducción de negociaciones internacionales, la conducción de las relaciones internacionales, la estabilidad económica del país, que pongan en riesgo la vida de cualquier persona, cause perjuicio al control migratorio, lo referente al armamento de la Secretaría de la Defensa Nacional, así como los detalles de la infraestructura de las vías generales de comunicación. De esta manera a modo de ejemplo, en el ámbito militar sería razonable restringir el acceso a la información sobre: *planes de guerra, logísticos, de reserva y movilización y de operaciones especiales, las operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia militar, planes de defensa*

<sup>153</sup> Amador-Orozco, Oscar. Derecho a la Información y Archivos Públicos. Editorial Libertad de Información-México, 2005, Págs. 117 y 29.

*de bases e instalaciones militares. En el ámbito del orden interno puede reservarse la información relativa a: los planes de operaciones policiales de inteligencia y aquellos destinados a combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales, los planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penales y de protección de dignatarios; el armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa.*

#### **4.2.2 Información Secreta**

Aquella que pueda comprometer la seguridad pública, cause perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, cause perjuicio a las actividades de prevención de delitos, cause perjuicio a las actividades de persecución de los delitos, cause perjuicio a la impartición de justicia y a la recaudación de las contribuciones, la entregada por organismos internacionales con carácter de confidencial, armamento de la Secretaría de Seguridad Pública, nombres y cargos de personas sujetas a juicio militar y por obvias razones, las contempladas como secretas en las siguientes materias: *comercial, industrial, fiscal, bancaria, fiduciaria y bursátil.*<sup>124</sup>

El Instituto Mexicano del Seguro Social mantuvo como información reservada por seguridad nacional los contratos celebrados con diversas empresas particulares señalando que la divulgación de esta información puede causar un serio perjuicio en las actividades de verificación del cumplimiento de los contratos celebrados con las mismas, acto que puede repercutir de manera negativa en posibles estrategias de carácter procesal encaminadas a iniciar procesos judiciales o administrativas en contra de éstas. En esta caso el IFAI por conducto del comisionado ponente, determinó que eran válidos los argumentos del IMSS y consideró a la información solicitada como *secreto fiscal*.

El **secreto fiscal** regulado por el Código Fiscal de la Federación, tiene como elementos protegidos: la información obtenida por las autoridades fiscales en la aplicación, las disposiciones tributarias en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como la obtenida en el ejercicio de las facultades de comprobación. Los sujetos que tienen acceso son las autoridades fiscales, autoridades judiciales, contribuyente, sociedades de información crediticia. Los sujetos que clasifica la información como tal son las autoridades fiscales y judiciales competentes.

El **secreto bancario** regulado por Ley de Instituciones de Crédito tiene como elementos protegidos: la información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones de crédito. Los sujetos que tienen acceso a esta información son las Instituciones de crédito, el depositante, deudor, titular o beneficiario, autoridades hacendarias federales, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la autoridad judicial. Los sujetos que clasifican la información son las Instituciones de Banca de Desarrollo (BANOBRAS, NAFIN, BANJERCITO, entre otras), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, autoridades hacendarias, autoridades judiciales, depositante, deudor, titular o beneficiario.

El **secreto fiduciario** regido por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley de Instituciones de Crédito, tiene como elementos protegidos:

- a) Fideicomiso privado, información relacionada con el ejercicio del patrimonio fideicomitado;
- b) Fideicomiso público considerado entidad paraestatal, información relacionada con el ejercicio del patrimonio fideicomitado y
- c) Fideicomiso público o considerado entidad paraestatal, información relacionada con el ejercicio del patrimonio fideicomitado. Los

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, págs. 17 - 45

Fideicomisario, Fideicomitente, Fiduciario, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Autoridad Judicial, Fideicomisario, Fideicomitente (en todo los casos es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tratándose de la Administración Pública Federal centralizada), Fiduciario, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Autoridad Judicial y Fideicomisario, Fideicomitente (dependencia o entidad de la Administración Pública Federal), Fiduciario, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Autoridad Judicial.

El **secreto comercial** es básicamente cualquier fórmula, modelo, plano, compuesto químico, proceso de fabricación, modelo de una máquina, programas de cómputo, una lista de clientes o compilación de la información, que se emplee en un negocio y que le da oportunidad a una persona de obtener una ventaja sobre sus competidores que no lo conocen o no empleen este secreto. A diferencia del derecho de autor o de una patente, este secreto puede extender su protección inclusive a una idea. No existe ninguna dependencia u organismo gubernamental en donde se pueda registrar los secretos comerciales.

La Ley Federal de Trabajo hace referencia a este secreto en su artículo 134 fracción XIII que establece la obligación de los trabajadores a guardar escrupulosamente los secretos técnicos, comerciales y de fabricación cuya elaboración concorra directa o indirectamente, o de los cuales tenga conocimiento por razón del trabajo que se desempeñan, así como los asuntos administrativos reservados, cuya divulgación pueda causar perjuicio a la empresa. El Código Penal también tiene previsto sanciones en caso de divulgación.

Como consecuencia de la modernización actual, los **programas de cómputo** también deben ser considerados como parte de la información que tendría que ser clasificada como secreta, toda vez que las medidas de seguridad, desde el punto de vista técnico, para evitar que los programas de cómputo sean copiados, han resultado ineficientes; por lo que se ha estudiado su protección a través de la

aplicación del derecho, extendiéndose esta protección no solo al autor, sino que hacia los compradores y/o usuarios de los mismos, y así combatir la fuga de divisas al extranjero, la piratería o el plagio.

#### 4.2.3 Información Confidencial

Que ponga en riesgo la seguridad y la salud de cualquier persona, cause perjuicio a las estrategias en procesos judiciales y administrativos que no hayan causado estado, los datos personales de una persona física identificada o identificable relativa a domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología, opinión política, estado de salud física y mental, preferencia sexual, monto de su ahorro para el retiro, la relativa a la relación de personas físicas y morales que adeuden impuestos municipales, locales y/o federales.

En materia ambiental deberá considerarse en su caso como información confidencial los siguientes rubros: producción de residuos tóxicos; almacenamiento, gestión y transporte de residuos; recuperación y aprovechamiento de residuos; incineración, consumo y producción de energía; liberación y experimentación con organismos modificados genéticamente, incidencias ambientales en la industria, accidentes o incidentes con sustancias tóxicas, problemática ambiental de procesos productivos, ayudas financieras para la mejora ambiental, tecnologías de producción de limpia, infracciones y sanciones ambientales, proyectos que supongan impactos para el medio ambiente, planes de ordenación territorial, planes de gestión ambiental y su financiación y emisión de radiaciones o sustancias radioactivas.

La Ley de Seguridad Nacional contempla la *promesa de confidencialidad*, es decir, cualquier persona que haya tenido acceso a la información debe otorgarla por escrito. Esta disposición es claramente contradictoria con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia que dispone que la entrega de

información no está condicionada a que se motive o justifique su utilización. Desde luego que tal prevención es útil aplicarla a quienes hayan laborado en la Seguridad Nacional, pues para las personas que hayan tenido acceso a la información vía solicitud, esta promesa es inaplicable, pues sólo pudieron tener acceso si la información era pública.

#### 4.2.4 Información Restringida

La relativa a las averiguaciones previas; los expedientes judiciales y administrativos en tanto no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se hayan dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva; la que contengan opiniones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos en tanto no sea adoptada la decisión definitiva; los datos personales de una persona física identificada o identificable relativa a origen étnico o racial, características físicas, características morales, características emocionales, vida afectiva, vida familiar, creencia o convicción religiosa; aquella que las dependencias o entidades transmitan a un tercero contratado para la realización de un servicio sin que pueda utilizarse para otro fin distinto, o que obtengan para evaluar las propuestas técnicas o económicas con motivo de la celebración de un contrato a través de un procedimiento de licitación pública; la relacionada con el otorgamiento de estímulos, apoyos, subsidios y recursos públicos; la necesaria para la concesión de autorizaciones y permisos.

Una situación que en la practica puede darse, consiste en que un sujeto obligado considere cierta información como restringida y por lo tanto así lo clasifique y con posterioridad al transmitirla a otro sujeto obligado por la Ley de Transparencia, este no la clasifique como tal y la considere como de libre acceso al público, para ello en los *Lineamientos Generales de Clasificación y Custodia de la Información Reservada y Confidencial*, dispuso que en el intercambio de información entre

sujetos obligados los documentos deberán estar acompañados del acuerdo de clasificación correspondiente, para que la autoridad sepa que está recibiendo documentos que otra autoridad consideró que ameritaba clasificarse como restringidos.

En mi opinión, se debería ampliar el acceso a la información pública gubernamental en el ámbito de los poderes legislativo y judicial; porque a pesar de la apertura de la Ley Federal de Transparencia, no tiene igual aplicación para estos poderes.

El capítulo de información reservada plantea restricciones en materia judicial, quedando toda aquella que sea parte del procedimiento administrativo contra un servidor público, toda lo que aparezca en una averiguación previa por algún delito y todo lo contenido en expedientes judiciales, lo que para fines prácticos abarca toda la información de los juicios, ya que en nuestro sistema los procesos son escritos. Por lo tanto, se impide a la población fiscalizar de manera directa al Poder Judicial, excluyendo a las personas del acceso a los procedimientos judiciales y a información relativa al avance de los mismos, por lo que aunque esta ley contempla como sujetos obligados a estos poderes, les deja la facultad de nombrar su propio órgano de vigilancia, lo cual puede resultar ineficaz y contraproducente para el derecho de los particulares.

En cuanto al Poder Legislativo, esta Ley no contiene disposición alguna relacionada con los órganos del Estado para celebrar, a puertas abiertas, las reuniones en las que se toman importantes decisiones oficiales a nombre de los ciudadanos, esto impide que se tenga derecho a conocer el contenido de los encuentros sobre los malos manejos del gobierno.

No se considerará como información clasificada, la relacionada a la violación de los derechos humanos o de las *Convenciones de Ginebra de 1949* realizada en cualquier circunstancia por cualquier persona. En materia de medio ambiente: uso

de los recursos energéticos; medida de ahorro energético; efectos y composición de los contaminantes atmosféricos; intensidad de uso de las infraestructuras de transporte; volumen de tráfico rodado; consumo y usos de agua, sea o no potable; calidad de las aguas de baño, fluviales y subterráneas; utilización de agua subterránea; afección de cauces y riberas; extracción de aguas subterráneas; vertidos de aguas residuales y depuración, usos de lodos de depuración; contaminación por ruido, contaminación y recuperación de suelos; actividades que afecten el medio natural, impactos ambientales del turismo así como el estado de la flora y de la fauna. Lo anterior, en virtud de que este debe ser un tema de interés y preocupación general, por el impacto a nuestra salud.

De manera excepcional al criterio de la Suprema Corte, se encuentra una tesis aislada de un Tribunal Colegiado de Circuito que rescata el sentido del derecho a la información en su sentido amplio, el cual señala que el derecho a la información tiende como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación.<sup>125</sup> Por lo tanto, toda información que no rebase estas restricciones y que no sea materia de las clasificaciones anteriores, deberá ser clasificada como ordinaria.

---

<sup>125</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XIV, septiembre de 2001, tesis I3°C.244 C.p.1309.

## CONCLUSIONES

### Primer capítulo

Primera.- Al principio de este trabajo, se identificó a los diferentes pensadores que han intentado explicar los orígenes de la vida y del conocimiento humano, llegando a conocer que el principio del todo es la actividad de pensar, de cuestionar la existencia propia, la de otros y de las cosas que nos rodean. La filosofía ha sentado conocimientos de la naturaleza del hombre y sus derechos fundamentales asegurando que el Estado – Nación deberá reconocerlos garantizando su justa y adecuada aplicación.

Segunda.- Se dejan las explicaciones teológicas y se asumen unas más positivas, entendiéndose por ello, que se coloca a los ordenamientos legales por encima de la voluntad divina, es decir, la conducta humana, no sólo está regida por sus instintos, sino por mandamientos dictados por los gobernantes a los que está sometido. Estas regulaciones se consideran “buenas” en el sentido de que permiten la convivencia entre los ciudadanos y entre éstos con los representantes del poder estatal.

Tercera.- El hecho de que exista una norma suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con restricciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad; tales límites son: que la opinión no debe atacar la moral, las ideas que se expresen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustentan al pueblo, el respeto mutuo y el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar a terceros, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. Todo esto se resume en un solo concepto: la ética.

Cuarta.- Los principios generales del derecho, surgen de la experiencia, de la interpretación y del intento de subsanar las lagunas de la ley, mediante verdades populares, razonamientos lógicos que pueden desprenderse de la diaria aplicación de la disciplina jurídica. Estos principios deben ser además, en mi opinión, moralmente aceptables; entendiéndose por ello, que ninguno deberá contradecir las garantías individuales o sociales.

## **Segundo capítulo**

Quinta.- En este apartado, se estudió el surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en nuestro país, origen cuyos antecedentes provienen de diferentes naciones latinoamericanas y europeas, atendiendo que en México ya era necesario que el ejercicio del poder se pueda vigilar, evaluar y contrapesar por el ciudadano, tratando de eliminar la cultura del secreto público.

Sexta.- El derecho a la información, actualmente legislado, parece atraer importantes beneficios políticos en concreto, ya que son consideradas como un paso decisivo para una democracia participativa, favorecen las rendiciones de cuentas de un gobierno, promueven el mantenimiento o sistematización de archivos públicos y permite a los ciudadanos que estén mejor informados y aumenten su calidad de vida.

Séptima.- En ningún país, la ética sustituye a las leyes, sino que las complementa, por ello, es indispensable que cada medio de comunicación masiva, que opere en nuestro país, pueda consolidar la confianza de la gente en el gobierno, toda vez que los políticos utilizan la información como un arma contra otros políticos o para manipular a los habitantes de una comunidad, dejando a un lado lo verdaderamente importante, que es el que los ciudadanos tengan acceso a una información gubernamental cierta.

Octava.- El instituto Federal de Acceso a la Información se ha desempeñado como una figura que promueve que los ciudadanos escudriñen las labores de las diferentes dependencias del gobierno; sin embargo, los servidores detentores de dicha información, se escudan en el hecho de que la ley tiene como límites para la publicidad de estos datos, el que sean clasificados como confidenciales o reservados y esto, al no estar adecuadamente regulado, ha llegado a caer en lo absurdo; proporcionando al solicitante, en caso de que el requerimiento no haya sido rechazado arbitrariamente, información manipulada y poco convincente.

### **Tercer capítulo**

Novena.- Dependiendo de la magnitud del riesgo o amenaza para causar un perjuicio, podría hablarse en concreto de la seguridad nacional o ciudadana, que tienen el objetivo de repeler las vulneraciones y amenazas a los derechos fundamentales de las personas. La distinción entre ambas, radica en que la primera, enfrenta situaciones graves que pueden desestabilizar las bases mismas del Estado, así como del sistema democrático; y la segunda, trata de neutralizar acciones que afectan los derechos de las personas.

Décima.- La seguridad nacional se basa, entre otros principios, en la legalidad, el respeto, la transparencia y la eficiencia, aceptados todos ellos por la mayoría de los ciudadanos; sin embargo, la confidencialidad es, en algunos casos como el de las instituciones de seguridad pública indispensable, porque el conocimiento de cierta información por personas no autorizadas, podría resultar desventajoso e inconveniente para los gobernantes y los individuos.

Décima Primera.- Como ya vimos, la seguridad nacional abarca conceptos tan amplios como la salud, la economía, la sociedad y el medio ambiente, temas que a los gobernados, definitivamente nos interesan por su necesidad cotidiana y no tanto cuestiones políticas o militares que el ciudadano promedio, ni siquiera toma en cuenta para el desarrollo de sus actividades diarias. Existen diferentes instituciones encargadas de implementar el Plan Nacional de Desarrollo, que el

titular del Poder Ejecutivo establece como parte de su gestión; estas dependencias gubernamentales desarrollan sus funciones, en algunos casos, con total independencia, llegando incluso, a vulnerar el derecho fundamental del acceso a la información de un gobernado, negando datos ilegalmente.

#### **Cuarto capítulo**

Décima Segunda.- En este trabajo, se establecen supuestos concretos de documentación pública, cuya difusión podría producir un daño real (no potencial) e inminente (no remoto) a la seguridad nacional. Como ya vimos en los capítulos anteriores, el hombre siempre ha luchado por el reconocimiento y el respeto a sus derechos fundamentales, uno de ellos, el derecho a la información consistente en que el ciudadano podrá enterarse, cómo se está trabajando en el gobierno municipal, estatal y federal de una manera transparente, pública y con plena certeza jurídica de que los datos proporcionados son los correctos.

Décima Tercera.- Hasta la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, había sido vigente la regla del secreto, dejando como excepción a la de la publicidad y aún admitiéndose excepciones escasas a ésta. El principio del secreto parece no tener razón alguna que lo justifique. La publicidad permite a la administración purificarse, guardar contacto con los administrados y reformarse.

Décima Cuarta.- Un gobierno como el mexicano, que aspire a ser democrático, no puede limitar o coartar la libertad de expresión y el derecho a la información. La transparencia, debe ser entendida como un gobierno de puertas abiertas; sin embargo, debe quedar claro que el ciudadano y los medios de comunicación, no tienen el derecho a acceder a toda información que está en manos del gobierno, toda vez que puede provocar una amenaza grave a nuestra seguridad individual o nacional.

Décima Quinta.- La información que por su naturaleza y/o conflicto de intereses, debe manejarse herméticamente por los órganos de gobierno detentores de la misma, tiene que organizarse y justificar esa retención de manera concreta, apegada a la realidad social y jurídica en la que vive actualmente el país; por ello, mi propuesta consiste esencialmente, en el hecho de que, al momento de generarse la información gubernamental, se encuentra dotada de características y elementos que la podrían definir como muy secreta, secreta, confidencial o restringida, entre ellos; el órgano de gobierno que la originó o la recibe, las partes que se encuentran involucradas y el grado de vulnerabilidad que su conocimiento implicaría al estado de derecho.

Décimo Sexta.- Los principios de publicidad, equidad, petición, certeza, exégesis, transparencia y formalidad que, en mi opinión, deberán sustentar el derecho de acceso a la información y las facultades del gobierno a restringir la misma; tienen su base en los principios generales del derecho que se estudiaron en el capítulo primero, que me han proporcionado mis maestros de la Facultad de Derecho a lo largo del curso de esta carrera, y que corresponden respectivamente, a lo que propongo en el último capítulo de este trabajo:

Principio de Publicidad:

*“No hay tributo si no está contemplado en la ley”,*

*“Contra testimonio escrito, no ha de traerse testimonio no escrito”.*

Principio de Equidad:

*“En todas las cosas y muy particularmente en el derecho, debe atenderse a la equidad”,*

*“Donde la ley no distingue, no hay porqué distinguir”.*

Principio de Exégesis:

*“Donde no hay ambigüedad, no cabe interpretación”,*

*“Las palabras deben entenderse de la materia de que se trate”.*

Principio de Certeza Jurídica:

*“Lo que no consta en autos, no existe en el mundo”,*

*“No se puede conocer la verdad, sino atendiendo a las circunstancias del hecho”.*

Principio de Transparencia:

*“Las cosas que se hacen contra derecho, se reputan no hechas”,*

*“La utilidad de muchos debe preferirse sin duda alguna a la utilidad de uno solo”.*

Principio de Petición:

*“Al que se le prohíbe algo por un medio, se le debe admitir por otro”,*

*“No debe ser oído en juicio, el que pide cosas contradictorias o se contradice así mismo”.*

Principio de Formalidad:

*“Ni daña ni favorece la expresión de las cosas que son tácitas inherentes”,*

*“Se dice claro lo que consta por confesión, por prueba legítima o por evidencias”.*

Décima Séptima.- El implementar la clasificación propuesta de información muy secreta, secreta, confidencial y restringida, dotaría de plena eficacia los principios de certeza jurídica y publicidad con relación a la información gubernamental, toda vez que actualmente no se tiene un control eficaz ni lineamientos claros para su manejo y lo que una oficina de gobierno determinó como información reservada, otra no la considera de esa forma, dejando al arbitrio de los servidores públicos el restringirla y éstos, en algunos casos, han desempeñado únicamente el papel de verdugos del derecho a la información, por lo que es menester establecer directrices de control de la información pública, sustentada en principios de derecho y en el interés nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

**ARISTÓTELES.** Ética Nicomaquea. Editorial Bilingüe, notas y traducción: Antonio Gómez Robledo. UNAM, México 1963.

**AZÚA REYES, Sergio T.** Los Principios Generales del Derecho. Editorial Porrúa. 4° Edición. México 2004.

**BEL MALLEEN, Ignacio y LORETO CORREDOIRA, Alfonso.** Derecho de la información. Editorial Ariel Comunicación. Barcelona, España 2003.

**CABALLERO JUÁREZ, José Antonio.** El Acceso a la Información Jurídica en México, visión comparada. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005.

**CALVILLO SUÁREZ, Manuel Francisco.** La Filosofía Jurídica. El Colegio de México, 1945.

**CARPIZO, Jorge.** Derecho a la Información y Derechos Humanos. UNAM, México 2000.

**DE AQUINO, Tomás (Santo).** Summa Teológica, Tratado de Dios. Traducido por Raimundo Suárez. Biblioteca de autores cristianos. Editorial Bilingüe, segunda edición. Madrid, España 1957.

**ESCOBAR DE LA SERNA, Luis.** Principios del Derecho de la Información. Editorial Dickinson. Madrid, España 2000.

**CARLOS ESPINOSA, Alejandro.** Derecho Militar Mexicano. Editorial Porrúa. México 2000.

**FERNÁNDEZ ARIAL, Manuel,** Introducción al Derecho de la Información. Editorial A.T.E. Barcelona, España 1977.

**GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo.** Ensayos filosóficos – jurídicos. UNAM. México 1984.

**GARZÓN VALDÉS, Ernesto.** Claves de la Razón Práctica, número 56, México octubre de 1995.

**GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto.** El Derecho de Acceso a la Información y la Acción de Habeas Data, un estudio legislativo. Fundación para el Desarrollo de la Libertad. Panamá 2004.

**GUERRERO OROZCO, Omar.** Derecho a la Información y Archivos Públicos. Editorial Libertad de Información-México, 2005.

- HEGEL, W. F.** Lecciones sobre la Historia de la Filosofía. F.C.E. México, 1979.
- HUERTA GUERRERO, Luis Alberto.** Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública. Comisión Andina de Juristas, Lima 2002.
- JIMÉNEZ GUZMÁN, Rodolfo.** Política, un modo de abordarla. UNAM-ENEP Acatlán, México 1995.
- KANT, Emmanuel,** Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho. UNAM 1970
- LOCKE, John.** Ensayo sobre el Entendimiento Humano. Ediciones Nuevomar. México, 1983.
- LÓPEZ AYLLON, Sergio.** Democracia y Acceso a la Información. México 2005.
- LÓPEZ VALDÉZ, Marco Antonio.** La Seguridad Nacional en México, interferencia y vulnerabilidad. Editorial Porrúa, 2006.
- MADRID ESPINOZA, Alfonso.** Introducción a la Filosofía del Derecho. La conciencia del hombre en el Derecho. Editorial Fontamara México, 2000.
- MORENO NAVARRO, Gloria.** Teoría del Derecho. Editorial Mc Graw Hill, México 1999.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela.** Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la información en México. Editorial Fundap. México 2004.
- NORBERTO, Bobbio.** Liberalismo y democracia. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1991.
- O'BRIEN M, David.** El derecho del Público a la Información. La Suprema Corte de los Estados Unidos de América y la Primera Enmienda Constitucional. Editorial The Publics Right to Know. E.U.A. 1987.
- OPPENHEIM FELIX, E.** Ética y Filosofía Política. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- PIÑEYRO, José Luis.** La Seguridad Nacional en México, debate actual. UNAM México, 2004.
- RECASÉNS SICHES, Luis.** Tratado General de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa, décima sexta edición. México 2002.
- RÍOS ESTAVILLO, Juan José.** Derecho a la Información en México. Editorial Porrúa, primera edición. México 2005.

**ROSS, Alf.** Sobre el Derecho y la Justicia. Traducido por Genaro R. Carrió. Editorial Esdeba, primera edición, Buenos Aires, Argentina 1963.

**SALAZAR SLACK, Ana María.** Seguridad Nacional Hoy, el reto de las democracias. Editorial Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguera, S.A. de C.V. México, 2002.

**SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael.** Los Principios Generales del Derecho. Editorial Porrúa, México 2004.

**SANDOVAL ULLOA, José G.** Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Editorial J.M. Impresión y diseño. 2° edición, México 2000.

**SANTOS CAAMAL, Mario.** La esencia de la seguridad nacional. Editorial CESNAV, México 1995.

**SOTO PÉREZ, Ricardo.** Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Editorial Esfinge. México, 1982.

**THORUP, Cathryn L.** Agenda de seguridad nacional, en busca de la seguridad perdida. Editorial Siglo XXI, México 1990.

**TRINIDAD SALDIVAR, Ángel.** La transparencia y el acceso a la información política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno. Editorial Porrúa, México 2006.

**VELÁZCO GAMBOA, Emilio.** Seguridad nacional, una lectura metodológica. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México 2001.

**VILLALPANDO, José Manuel.** Manual Moderno de Lógica. Editorial Porrúa, cuarta edición. México 1991.

**VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto.** Derecho de acceso a la información en el mundo. Editorial Porrúa, México 2006.

**VILLORO TORANZO, Miguel.** Lecciones de Filosofía del Derecho, el proceso de la razón y el Derecho. Editorial Porrúa, Quinta edición. México 2003,

**WITKER, Jorge.** Técnicas de Investigación Jurídica. Editorial McGraw-Hill. México 1996.

**ZAMORA ETCHERREN, Rodrigo.** Acceso a la información pública gubernamental federal. Editorial Porrúa. México 2003.

## LEGISLACIONES Y OTROS ORDENAMIENTOS CONSULTADOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Energía Atómica.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Planeación.

Ley de Seguridad Nacional

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General de Salud.

Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional.

Recomendaciones para la Identificación de Información Reservada o Confidencial por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

## **HEMEROGRAFÍA**

Acceso sin transparencia. Marta Ruiz, Coordinadora Proyecto Antonio Nariño. Revista Probidad, Edición 23. Colombia junio 2003.

Agenda de la Política Exterior de los EUA - Diciembre de 2002.

Derecho Comparado de la Información Revista Seguridad Social. Luna Pla, Issa. México Numero 245, noviembre-diciembre 2003.

Memoria del Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, septiembre de 1937- agosto de 1938, México D.A.P.P. 1938.

Revista Muy Interesante. México Enero 2008. Año XXV núm. 01

## **DICCIONARIO Y ENCICLOPEDIAS UTILIZADAS**

Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía. FCE. México, 1998.

De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 2º edición. México, 1998.

Enciclopedia Larousse, México 1999, Tomo IV.

## **SITIOS DE INTERNET**

[www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)

[www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx)

[www.cosena.gob.mx](http://www.cosena.gob.mx)

[www.ifai.gob.mx](http://www.ifai.gob.mx)

[www.semarmex.gob.mx](http://www.semarmex.gob.mx)

## A N E X O

### ¿QUÉ ES LA INFLUENZA?

(Periódico “El Financiero” México, 24 de abril de 2009)

La influenza o gripa es una enfermedad contagiosa, viral y que ataca el sistema respiratorio. Se estima que del 5 al 20 por ciento de la población contrae influenza cada año.

La Secretaría de Salud subraya que la influenza se caracteriza por la aparición repentina de fiebre, dolores musculares, dolor de garganta y tos. Se agrega que la influenza puede afectar a personas de cualquier edad y pese a que la mayor parte de los pacientes se curan al cabo de unos días, algunas personas pueden enfermarse gravemente, por lo que necesitan ser hospitalizadas. La influenza puede llevar a la neumonía o incluso a la muerte.

Los virus de la influenza se dividen en tres tipos llamados A, B y C. Los tipos de influenza A y B son los responsables de las epidemias de enfermedades respiratorias, se producen casi todos los inviernos y con frecuencia están asociados con un aumento en los índices de hospitalización y muertes. Los esfuerzos para controlar el impacto de la influenza se centra en los tipos A y B. El tipo C generalmente produce enfermedades respiratorias leves o incluso no provoca síntomas, causa epidemias y no origina los graves problemas de salud pública que causan los otros dos tipos de influenza cada año.

Los virus que provocan la influenza tienen mutaciones o cambios continuamente, con lo que eluden al sistema inmunológico de sus huéspedes. Por eso la gente es susceptible a la infección de influenza toda la vida. El proceso es el siguiente:

1. Una persona infectada por un virus de influenza desarrolla anticuerpos contra ese virus.

2. El virus tiene mutaciones o cambios
3. El anticuerpo “antiguo” ya no es capaz de reconocer al “nuevo” virus.
4. Se produce de nuevo una infección.

Aproximadamente 36 mil de las personas con gripa morirán a causa de ésta o sus complicaciones a causa de la influenza. El virus generalmente pasa de persona a persona por transmisión aérea (por ejemplo por la tos o los estornudos). Pero el virus también puede vivir durante cierto tiempo sobre los objetos, como los pernos de las puertas, lápices, bolígrafos, teclados, utensilios para comer o beber; por lo tanto, también puede diseminarse al tocar algo que ha sido manejado por una persona infectada con el virus y después tocarse la boca, la nariz o los ojos.

El tratamiento específico será determinado por su médico basándose en la edad, en el estado general de salud y su historia médica. (Redacción de El Financiero en línea/GFL) <sup>1</sup>

## **LA INFLUENZA EN LA ECONOMÍA.**

Periódico, El Sol de México, 02 de Mayo de 2009.

Luis G. Alvarez de Valdivia. Es indiscutible que la prioridad para el Gobierno federal en una situación de epidemia, como la que atraviesa el país, es minimizar las muertes de los conciudadanos que han adquirido la llamada influenza porcina.

Una vez que se conocen las repercusiones de la influenza y se tienen los medios de comunicación adecuados, comenzamos a analizar algunas repercusiones en otros ámbitos, y durante la última semana se ha escrito y comentado mucho acerca de las repercusiones en la economía. A continuación comentaremos cuáles son las posibles consecuencias económicas de esta epidemia, partiendo de varios razonamientos y cuál será la posible reducción en el Producto Interno Bruto (PIB).

---

<sup>1</sup> Consulta [www.elfinanciero.com.mx](http://www.elfinanciero.com.mx)

Primero en economía, siempre los efectos tienen un doble resultado, por ejemplo, es evidente que hay elementos que sugieren una disminución drástica en la economía, como la caída en las acciones de tres grupos aeroportuarios, las cuales se afectan a través de dos situaciones, por un lado se disminuye la afluencia a los aeropuertos, pues la movilidad de pasajeros envuelve un posible ambiente de contagio y dos; la disminución del turismo reduce los vuelos por sugerencia de otros países, como la de la Comisión de Sanidad de la Unión Europea, que sugiere no viajar a México, o la decisión del Departamento de Estado de Estados Unidos, que emitió un comunicado para evitar viajes no urgentes a México en los próximos tres meses, o la decisión del Gobierno cubano, para limitar al máximo los vuelos que procedan de México, aquí podemos concluir que todo sector turístico se afectará.

Dentro del sector ganadero, en particular, los porcicultores informan de pérdidas del 80 por ciento en la última semana, las importaciones a China se cancelaron y la ignorancia reduce el consumo de la carne de cerdo, el sector restaurantero tendrá pérdidas calculadas en más de 700 millones de pesos diarios sólo en el Distrito Federal, durante el tiempo que dure la contingencia, son temporales pero no recuperables.

Por otro lado los productores de tapabocas, alcohol, desinfectantes y en general la industria de productos de limpieza y los servicios hospitalarios incrementarán su actividad, pero parecería obvio que son menos las industrias y servicios que se afectan positivamente, que los que se afectan negativamente.

En cuanto a los gobiernos, éstos gastarán sus presupuestos, pero se puede prever una disminución en el nivel de gasto, ya que éste se financia con impuestos que provienen de la actividad económica, si ésta disminuye se recauda menos, por lo que o nos endeudamos más o le bajamos al gasto, pero si le bajamos al gasto se disminuye el PIB.

Por lo que podemos concluir que todos aquellos que dicen que no se afectará tanto la economía están en un error pues es evidente y, según estimaciones, la disminución del PIB en el trimestre será de 0.5 por ciento y el 2 por ciento, lo que agudizará la crisis económica, por lo menos en el cuatrimestre abril - julio, dependiendo en gran medida de la evolución que alcance la epidemia de la influenza porcina.<sup>2</sup>

## **¿QUÉ OFRECE EL CRÉDITO ANTI-INFLUENZA?**

(Lunes 11 de mayo de 2009. CNNEXPANSIÓN.com)

Los créditos que otorgarán los bancos a través de los apoyos del gobierno mexicano para las empresas afectadas por las repercusiones económicas de la influenza, concederán un periodo de gracia para el pago de intereses y de capital, según anunciaron representantes de la banca.

Muchas empresas instaladas en el país sufrieron una caída en sus ventas en días recientes, por las medidas aplicadas por las autoridades, como el paro de actividades no esenciales, para controlar la propagación de la nueva enfermedad.

Las pérdidas en ventas para los restaurantes de la Ciudad de México y otras zonas turísticas se estiman entre 70 y 90 por ciento mientras que para los hoteles se menciona que tuvieron una caída de hasta 80 por ciento en sus ingresos.

Para las pequeñas y medianas empresas (Pymes) que soliciten un nuevo crédito, la banca otorgará un financiamiento de hasta 36 meses de plazo para capital de trabajo, con un periodo de gracia de capital de tres meses. “Esto implica que el crédito tienen una reducción significativa del monto de pago durante tres meses para dar oportunidad a la reactivación de las ventas de estas empresas” dijo el presidente de la Asociación de Bancos de México (ABM), Ignacio Deschamps.

---

<sup>2</sup> Consulta [www.oem.com.mx](http://www.oem.com.mx)

Para las compañías ubicadas en zonas turísticas el periodo de gracia será de hasta 6 meses, incluyendo 3 meses de gracia de intereses. El monto del crédito disponible será de hasta 2 millones de pesos para cada empresa, mientras que la tasa será de 12 por ciento “todo incluido”, dijo el líder de los banqueros. El apoyo para estas Pymes, que en total suma unos 5,000 millones de pesos, estará respaldado por garantías de Nacional Financiera, (Nafin). Las empresas tendrán desde el 15 de mayo hasta el 15 de agosto de 2009 para solicitar los créditos en los once bancos que hasta ahora han entrado al programa.

Las empresas de sector turístico como las grandes empresas hoteleras, ubicadas en la Riviera Maya, Riviera Jalisco-Nayarit, Baja California Sur y el Distrito Federal, tendrán un apoyo total de hasta 2,000 millones de pesos. El monto a los que pueden recurrir será desde los 2 millones hasta los 30 millones de pesos, para cubrir las afectaciones por la crisis sanitaria. En este caso, el apoyo será ofrecido por el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

La banca prevé que el apoyo se enfoque a empresas instaladas en el Distrito Federal, Estado de México y San Luis Potosí, toda vez que en estas tres entidades han aparecido un mayor número de casos de contagio de influenza A/H1N1, en comparación con el resto del país

El Secretario de Hacienda, Agustín Carstens, dijo que el Gobierno mexicano otorgará apoyos a las empresas afectadas por la inactividad en la que se vieron envueltos por varios días, ante las órdenes de las autoridades para evitar mayores contagios de influenza humana. El monto total será de hasta 14,000 millones de pesos con base en garantías respaldadas por la Banca de Desarrollo.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Consulta [mx.news.yahoo.com](http://mx.news.yahoo.com). EXPANSION, S.A. DE C.V.