



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**POSGRADO EN BIBLIOTECOLOGÍA Y ESTUDIOS DE LA INFORMACIÓN**

**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES BIBLIOTECOLÓGICAS Y DE LA  
INFORMACIÓN**

**EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS PÚBLICOS: UNA  
APROXIMACIÓN DESDE LA NORMATIVIDAD MEXICANA**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRA EN BIBLIOTECOLOGÍA Y  
ESTUDIOS DE LA INFORMACIÓN**

**P R E S E N T A**

**SUSANA MORENO OLVERA**

**TUTOR**

**DR. JONATHAN HERNÁNDEZ PÉREZ  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES BIBLIOTECOLÓGICAS  
Y DE LA INFORMACIÓN**

**CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE, 2020**



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.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	vi
CAPÍTULO I. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO .....	1
1.1. Infodiversidad y el acceso a la información .....	1
1.2. El acceso a la información pública: un derecho fundamental .....	4
1.3. El acceso a la información en el ámbito internacional.....	10
1.4. El acceso a la información y sus legislaciones en México .....	14
1.4.1 La primera reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	14
1.4.2 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental .....	16
1.4.3 La segunda reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	17
1.4.4 Ley Federal de Archivos .....	21
1.4.5 La tercera y cuarta reformas al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Datos Personales .....	22
1.4.6 La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública ..	28
1.4.7 La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.....	28
1.4.8 La Ley General de Archivos .....	30
1.5. Especificaciones en torno al acceso a la información pública de carácter documental.....	33
1.6. El rol de las bibliotecas y archivos en el derecho de acceso a la información .....	37
CAPÍTULO II. LOS ARCHIVOS PÚBLICOS EN MÉXICO .....	44
2.1. La función del archivo y sus alcances .....	44
2.2. Visión del acceso a la información y los documentos de archivo.....	52
2.3. El ejercicio del derecho al acceso a la información a través de los archivos públicos.....	56

CAPÍTULO III. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS PÚBLICOS: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA NORMATIVIDAD MEXICANA FEDERAL.....	68
3.1 El ejercicio del derecho al acceso a la información en los archivos públicos.....	68
3.2 Retos de la sociedad en el acceso y uso de la información en los archivos públicos.....	74
3.3 Discordancia normativa en el acceso a la información en los archivos públicos.....	81
3.4 Recomendaciones para incentivar y asegurar un mayor acceso a la información en los archivos públicos .....	87
3.4.1 Recomendación: garantizar la disposición eficiente de la información por parte de las instituciones a través de la solución a la discordancia normativa en torno al acceso a la información pública y la protección de datos personales.....	88
3.4.2 Recomendación: estandarizar los sistemas de gestión de información a nivel nacional e interinstitucional para permitir el acceso igualitario a la información pública.....	89
3.4.3 Recomendación: brindar alfabetización informativa para colocar a los usuarios en posibilidad de solicitar acceso y acceder de manera efectiva a la información, gracias al desarrollo previo de una cultura informacional y de habilidades informáticas.....	90
3.4.4 Recomendación: fomentar el involucramiento de los bibliotecólogos en la asunción de una responsabilidad social en torno al acceso a la información pública y la defensa de esta actividad en tanto que derecho para los individuos y las comunidades en democracia.....	92
3.4.5 Recomendación: ampliar las acciones de sensibilización y concienciación entre la población sobre el derecho de acceso a la información y la importancia de su ejercicio pleno.....	95
CONCLUSIONES.....	96
BIBLIOGRAFÍA.....	100

## **SIGLAS**

<b>AGN</b>	Archivo General de la Nación
<b>CAP</b>	Comisión de Administración Pública
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CNDH</b>	Comisión Nacional de Derechos Humanos
<b>COMAIP</b>	Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública
<b>CADA</b>	Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>FAIFE</b>	Comité de Libre Acceso a la Información y Libertad de Expresión (Committee on Freedom of Access to Information and Freedom of Expression)
<b>IDAIM</b>	Índice del Derecho de Acceso a la Información en México
<b>IFAI</b>	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
<b>IFLA</b>	Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (International Federation of Library Associations and Institutions)
<b>INAI</b>	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
<b>INFOMEX</b>	Sistema de Solicitudes de Información
<b>INFONAVIT</b>	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
<b>LFA</b>	Ley Federal de Archivos
<b>LFTAIPG</b>	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
<b>LGA</b>	Ley General de Archivos
<b>LGPDPPO</b>	Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados

<b>LGTAIP</b>	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<b>LOAPF</b>	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
<b>NATIS</b>	National Documentation, Library and Archives Infrastructures
<b>OCDE</b>	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSO</b>	Otros Sujetos Obligados
<b>PNT</b>	Plataforma Nacional de Transparencia
<b>RAMP</b>	Record and Archives Management Program
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>SISI</b>	Sistema de Solicitudes de Información
<b>SNA</b>	Sistema Nacional de Archivos
<b>SNT</b>	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Datos Personales
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación
<b>UACH</b>	Universidad Autónoma de Chapingo
<b>UAM</b>	Universidad Autónoma Metropolitana
<b>UAP</b>	Acceso Universal a las Publicaciones
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>VVBAD</b>	Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek, Archief en Documentatie

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el tema de acceso a la información ha tenido una gran relevancia con la modificación a la Constitución Mexicana en su artículo 6 que a la letra indica: *El derecho a la información será garantizado por el Estado [y que] toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión*". Como podemos observar este artículo abre una nueva era en el acceso a la información, y a la vez, define al gobierno como garante de este derecho. El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, el cual, gozamos todos los mexicanos sin importar nuestra edad, sexo o condición socio económica, es decir, podemos solicitar a nuestras autoridades o instituciones el acceso a la información que manejan.

El ejercicio del derecho de acceso a la información obliga a los gobiernos a tener sus archivos actualizados. Esta modificación marcó el inicio de la promulgación de diversas leyes que regulan el acceso a la información como: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO), la Ley Federal de Archivos (LFA), y, por último, la Ley General de Archivos (LGA), y tiene la responsabilidad de dar solución a la controversia sobre los datos personales. Esta iniciativa fue presentada por la senadora Laura Rojas, el 16 de noviembre de 2016 ante el Senado de la República, donde señaló que esta ley ayudaría a que los servidores públicos puedan desempeñar de una manera más efectiva sus labores, a través de una gestión documental de su administración, y de esta manera conformar una participación ciudadana informada, lo que sería una pieza fundamental para el funcionamiento de los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción. Además, agregó, que "los archivos son información pública y los archivos históricos podrán consultarse,

sin que puedan testarse los datos personales”<sup>1</sup>, y que la clasificación conforme a las leyes de transparencia y acceso a la información no aplicará para los archivos históricos, los cuales serán valorados como tales por un grupo interdisciplinario que vigile que no hay valores vigentes que puedan afectar a las personas.

En esta era de la transparencia y el acceso a la información los archivos representan una piedra angular para la democracia, además de permitir un gobierno abierto y cercano a la gente. En tal sentido, los archivos constituyen una herramienta fundamental para lograr un libre acceso a la información. Con la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se reconoce una vinculación entre los archivos, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, lo que se ha denominado el *trinomio archivos-protección de datos personales-acceso a la información*. En esta nueva etapa de transparencia, los archivos tienen un fundamento constitucional en cuanto que están estrechamente vinculados con el ejercicio del derecho de acceso a la información, ello, les ha dado un carácter de impulsores y dinamizadores del acceso a la información, de la transparencia y rendición de cuentas. Esto también se encuentra en consonancia con la meta 16.10 dentro del Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a los cuales México se ha comprometido a perseguir: “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.<sup>2</sup>

En una revisión somera de la situación de los archivos en México, se suelen observar dos problemáticas principales: por un lado, el limitado servicio que pueden brindar las diferentes dependencias y entidades que proporcionan este tipo de servicios; por otro lado, la proliferación de normativas que ha creado confusiones, vacíos legales y, sobre todo, inconformidades en diferentes sectores de la sociedad. Si bien esta normativa se orienta a ofrecer un mayor acceso, el desarrollo de la

---

<sup>1</sup> SENADO DE LA REPÚBLICA, Presentan senadores propuesta para crear Ley General de Archivos, Boletín de prensa, 17 de noviembre de 2016, en línea, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/32624-presentan-senadores-propuesta-para-crear-ley-general-de-archivos.html>

<sup>2</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*, <https://www.gob.mx/agenda2030/articulos/16-paz-justicia-e-instituciones-solidas>

protección de datos personales y los mecanismos para la transparencia a menudo hacen difícil que se puedan conciliar estos aspectos con el libre acceso a la información en los archivos.

Así, aunque la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el acceso a la información a todos los ciudadanos, las legislaciones secundarias presentan matices ambivalentes o contradictorios que obstaculizan el pleno ejercicio de este derecho durante la consulta en archivos públicos.

Esta investigación parte de la hipótesis de que existen discrepancias en la normatividad mexicana relacionada con el acceso a la información, lo cual impacta en la forma en que los archivos públicos garantizan este acceso. En consecuencia, se necesitan revisiones y una serie de posibles recomendaciones desde una óptica bibliotecológica y de la información para garantizar plenamente este acceso.

Como pregunta de investigación se contempla: ¿Cuáles son los posibles obstáculos en materia normativa que impiden un pleno acceso a la información en los archivos públicos? Para darle respuesta, la presente investigación tuvo el objetivo general de analizar los obstáculos normativos para ejercer un pleno acceso a la información en los archivos públicos, al cual sucedieron los siguientes objetivos particulares:

- Identificar los antecedentes de la normatividad federal en cuanto a los archivos públicos.
- Explicar los fundamentos del derecho ciudadano al acceso a la información.
- Analizar los problemas de la sociedad contemporánea en el acceso y uso de la información en los archivos públicos.
- Dimensionar la importancia del acceso a la información en los archivos públicos.
- Identificar las contradicciones en las disposiciones legales en materia de acceso a la información pública en los archivos públicos desde una óptica bibliotecológica y de la información.

Para realizar esta investigación se analizaron las legislaciones en materia de transparencia como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO), y la Ley General de Archivos (LGA). La revisión de estas leyes se centró en todo lo referente al acceso a la información pública, particularmente en los archivos públicos. De igual forma, se estudió a determinados especialistas que se han dedicado al análisis de los archivos en esta materia, y se analizaron algunas legislaciones, buenas prácticas y recomendaciones de organismos internacionales en materia archivística.

La presente investigación se encuentra estructurada en tres capítulos. En el primer capítulo se aborda el contexto en el que surgió y en el que hoy se observa el derecho de acceso a la información. Para ello, en primer lugar, se retoman las condiciones impuestas por la globalización a las sociedades en cuanto a la diversidad de la información. En segundo, se aborda el surgimiento del derecho a la información y los principios que, a nivel jurídico, lo sustentan. Finalmente, se describen los mecanismos legales y éticos que se han constituido en México y a nivel internacional para garantizar y regular este derecho, de acuerdo con lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el segundo capítulo se retoman los orígenes del término archivo y sus funciones dentro de la administración pública. En el tercer capítulo se identifican las contradicciones en las disposiciones legales en materia de acceso a la información pública en los archivos públicos. Para ello, primero se describen los retos de la sociedad en el acceso y uso de la información en los archivos públicos, y después se analiza la discordancia normativa en el acceso a la información. Finalmente, se da una serie de recomendaciones para incentivar y asegurar un mayor acceso a la información en los archivos públicos.

## **CAPÍTULO I. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO**

En la actualidad, el desarrollo tecnológico y la globalización han provocado que la diversidad social tenga dos valores de cambio: la información y el conocimiento. En la llamada era de la información, la tendencia a la democratización de las sociedades no sólo incide en la política, sino también en la generación del conocimiento; incluso, la democratización de los procesos políticos va de la mano con una democratización de la información.

En este sentido, algunas de las condiciones para la consolidación democrática de una sociedad son; el reconocimiento de la diversidad de información, la facilitación de los medios para que sea disponible y la garantía de que las personas tengan acceso a ésta. La conquista más importante para lograr estas condiciones se dio gracias a la consagración del derecho a la información, el cual comprende tres actos: investigarla, recibirla y difundirla.

El objetivo de este capítulo se orienta a retomar el contexto en el que surgió y en el que hoy se observa el derecho de acceso a la información. Para ello, en primer lugar, se retoman las condiciones impuestas por la globalización a las sociedades en cuanto a la diversidad de la información. En segundo, se aborda el surgimiento del derecho a la información y los principios que, a nivel jurídico, lo sustentan. Finalmente, se describen los mecanismos legales y éticos que se han constituido en México y a nivel internacional para garantizar y regular este derecho, de acuerdo con lo consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

### **1.1. Infodiversidad y el acceso a la información**

La globalización y el interés por la información iniciaron un proceso de democratización que se ha reflejado en las leyes nacionales y locales que regulan el acceso a esta última. Lo anterior surge del hecho de que todas las comunidades son productoras de información y, algunas, de conocimientos que provocan acuerdos y desacuerdos. La diversidad de la información es una expresión de cuestiones particulares de cada cultura, como el espectro geográfico, el entorno

socioeconómico, el contexto histórico, los valores éticos, morales y religiosos, los sistemas políticos y educativos, la ideología, las diferencias interpretativas, las múltiples lenguas, gramáticas, grafías, y las representaciones visuales, auditivas y audiovisuales<sup>3</sup>.

En específico, la información es “un término que se emplea para nombrar un conocimiento registrado en diferentes formas: lenguaje escrito (alfabético, ideográfico o numérico), oral o audiovisual”.<sup>4</sup> La información es un concepto que se adecua a la disciplina que lo retoma; en este sentido, desde la bibliotecología, es una idea que se forma a partir de lo material, del mundo con el cual el hombre tiene contacto a través de los sentidos; en este sentido, la información siempre viene después de la materia (que podría considerarse como el *input* primario). La información no es algo subjetivo que se queda en el ideal del *mundo de la información* (algo intangible, pero creado por el hombre a partir de su experiencia en el mundo), sino que es algo objetivo, expresado en un lenguaje formal o simbólico de modo que el usuario lo comprenda para disponer de él.<sup>5</sup>

Actualmente, aunque la diversidad de formas con que se ha representado la información existe desde el momento en que el ser humano registró su actividad, el desarrollo tecnológico ha traído un marcado interés por la información, así como por los mecanismos para sistematizarla y difundirla.

Con las características de cada comunidad, la información que se genera sobre un determinado tema o problema tiene diferentes enfoques y cumple con fines claros. El enriquecimiento de información en entornos multiculturales con pluralidad de conocimiento produce lo que se aprecia como *infodiversidad*, es decir, diversidad de información.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Morales Campos, Estela, “La infodiversidad, un canal de expresión de nuestra diversidad”, en Rivera, María De los Ángeles y Ruelas López, Sergio (comp.), *Memoria del XIV Coloquio Internacional de Bibliotecarios. Infodiversidad: la biblioteca como centro multicultural*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2008, pp. 85-86.

<sup>4</sup> Morales Campos, Estela, “El uso de la información y la reflexión, condiciones para llegar a la universidad del conocimiento”, *Infodiversidad*, vol. 7, 2004, p. 66, <http://www.redalyc.org/pdf/277/27700107.pdf>

<sup>5</sup> Cfr. Rendón Rojas, Miguel Ángel, *Bases teóricas y filosóficas de la Bibliotecología*, México, UNAM-Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, 2005, pp. 97-105.

<sup>6</sup> Cfr. Morales Campos, Estela, “La infodiversidad, un canal de expresión de nuestra diversidad”, *op. cit.*, p. 83.

La infodiversidad es el “conjunto de acciones y funciones que permiten y aseguran a todo ser humano vivir en un ambiente de fuerzas y productos sociales que lo enriquecen con diversidad de ideas y pensamientos”<sup>7</sup>, ideas y pensamientos que tienen una amplitud tanto espacial como temporal. El fenómeno de la infodiversidad implica el rescate, disponibilidad y libre acceso a la información que produce cualquier comunidad; también contempla la difusión y conservación de diversas manifestaciones de información.

La infodiversidad reconoce las diferencias “de contenido y de estilo, de formato y procedencia, de lo efímero y de lo permanente, de lo académico y de lo popular, de ideologías de mayorías y de minorías, de la visibilidad y existencia de la diversidad y pluralidad que nos da la multiculturalidad y su expresión en los espacios vitales”<sup>8</sup>. A través del reconocimiento de esta pluralidad, se fomenta el conocimiento y la comunicación tanto local como nacional.

En la era de la globalización, la información surge de intereses individuales y colectivos en el devenir mundial. Aunque la diversidad de la información no es nueva, los medios de información y comunicación actuales aumentan la interrelación entre las diversas culturas; por esta razón, la infodiversidad corre a la par de otro término que engloba las diferentes formas de pensamiento: *multiculturalidad*. Este término, adoptado por la UNESCO, “revela la capacidad de la cultura actual para multiplicarse e insertarse en las ‘sociedades del conocimiento’”<sup>9</sup> y, al igual que la infodiversidad, surgió en respuesta a la idea de que cada sociedad tiene sus propias características.

Ante el creciente flujo de información impulsado por el desarrollo tecnológico, nuestras sociedades enfrentan dos retos: el primero es lograr que las personas tengan libre acceso a información que sea de su interés. En respuesta a ello, el acceso a la información se ha consagrado como un derecho humano, el cual ha permitido la adopción de legislación y políticas para garantizarlo. La mayoría de

---

<sup>7</sup> *Ibídem*, p. 84

<sup>8</sup> *Ibídem*, p. 86.

<sup>9</sup> Casa Tirao, Beatriz, “Las nuevas formas de búsqueda y creación del conocimiento y el acceso abierto: un desafío desde la infodiversidad” en Morales Campos, Estela (comp.), *Actores en las redes de infodiversidad y el acceso abierto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2015, p. 2.

éstas se basan en la obligación de las personas y organizaciones de visibilizar información de diferente naturaleza.

El segundo reto se relaciona con el anterior, pues la garantía de libre acceso depende de que las personas y organizaciones que generan información cuenten con mecanismos para hacerla disponible, así como protocolos de administración, gestión e, incluso, filtración. Sobre esto, Morales Campos señala que el libro, el documento, la biblioteca y el archivo posibilitan:

el reconocimiento a las diferencias y la pluralidad de contenido [...] La búsqueda de vías y medios para darle visibilidad a esa diversidad y pluralidad de información [...] La variedad de medios de acceso y uso de la información sin restricciones y censuras [...] El respeto a los derechos conexos a la información y la diversidad: derecho a la información, a la lectura, a la libertad de expresión y a la libertad intelectual.<sup>10</sup>

En los regímenes democráticos, las formas en que se genera, difunde y accede a la información permiten el desarrollo de una ciudadanía crítica e interesada en los asuntos públicos, que vigile la oferta y el uso de la información. Del mismo modo, permiten el respeto y la conservación de la infodiversidad; es decir, de la pluralidad de ideas y la democratización de posturas.

## **1.2. El acceso a la información pública: un derecho fundamental**

Es posible afirmar que uno de los propósitos de la bibliotecología, es que el usuario tenga un acceso libre e igualitario a la información que solicita; este a su vez, es posible gracias a la misión principal de esta disciplina, que es la organización y el estudio de la información documental. En sí, el libre acceso a la información no implica que el usuario se *llene* de ella, sino que la busque para dialogar con otros sujetos.<sup>11</sup> Además, el acceso igualitario implica que el usuario no sea un *recipiente* de información, sino un receptor activo y crítico de la información que recibe, es

---

<sup>10</sup> Morales Campos, Estela, "La infodiversidad, un canal de expresión de nuestra diversidad", *op. cit.*, pp. 86-87.

<sup>11</sup> Cfr. Rendón Rojas, Miguel Ángel, *Bases teóricas y filosóficas de la Bibliotecología*, *op. cit.*, p. 73.

decir, un mediador significativo del conocimiento que adquiere de ella para comunicarla en distintos ámbitos sociales.<sup>12</sup>

En este sentido, desde el punto de vista de la bibliotecología, el acceso a la información es la disposición de documentos que sean de interés de quien los consulta, independientemente de sus soportes. Se trata de la libertad del individuo para conocer y aprovechar la diversidad informativa con fines personales y colectivos. En este sentido, el libre acceso a la información está considerado como un derecho humano que comprende las actividades de solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir cualquier tipo de información.<sup>13</sup> Este derecho conjuga las libertades de imprenta y de opinión, las cuales son un bien social y jurídico y tienen fundamento en el derecho natural.

Como derecho fundamental reconocido en las constituciones, el acceso a la información requiere mecanismos de protección para su garantía, mismos que el Estado debe proveer. Esto permite “ampliar el margen de acción de los ciudadanos y permite un ejercicio más amplio de la libertad”<sup>14</sup>, de tal forma que se respeten los derechos inherentes al ser humano en calidad de sujeto que vive en un determinado Estado.

Los derechos fundamentales, incluido el acceso a la información, son “prerrogativas elementales, que constituyen una herramienta para la protección de los intereses de mayor importancia de las personas, puesto que contienen los bienes jurídicos básicos, sobre los que descansa cualquier plan de vida digna”<sup>15</sup>. Éstos se caracterizan por establecer una relación entre un titular, un impedimento y un objeto de la libertad.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Cfr. Pirela Morillo, Johann Enrique y Delgado, Francys, “Dimensiones de los procesos de mediación del conocimiento. Contribución para un discurso interdisciplinario en ciencias de la información” en Rendón Rojas, Miguel Ángel (coord.), *La mediación en el campo informativo documental*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2017, p. 46.

<sup>13</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, 2017, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf)

<sup>14</sup> Martínez Becerril, Rigoberto, *El derecho acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*, México, INFOEM, 2009, p. 15.

<sup>15</sup> *Ídem*.

<sup>16</sup> Cfr. López-Ayllón, Sergio, “El derecho a la información como derecho fundamental”, *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 164.

El tratamiento de la información como un derecho comprende los procedimientos de acopio, almacenaje, tratado y recibo para generar hechos, noticias, datos, opiniones e ideas con diversas funciones.<sup>17</sup> Su campo de aplicación se relaciona directamente con la vida pública y, aunque no son los únicos beneficiarios, los investigadores, periodistas y medios de comunicación ostentan este derecho, ya que su ejercicio garantiza que la sociedad reciba información objetiva, oportuna e imparcial: elemento necesario para la vida democrática.<sup>18</sup>

Los antecedentes del derecho a la información se remontan al reconocimiento de la libertad de expresión en las normas jurídicas. En este sentido, la *Carta de Rhode-Island* de 1663, y la *Carta Pennsylvania* de 1701 sentaron el precedente para su inclusión formal en dos documentos posteriores: la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de Francia de 1789, y la *Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia* de Estados Unidos, específicamente en la primera enmienda, de 1791.<sup>19</sup> La primera menciona que la libertad de pensamientos y de opiniones es fundamental para el hombre, e incluye facultades para hablar, imprimir y escribir<sup>20</sup>; es decir, que la libertad de expresión protege la emisión de idea y pensamientos del emisor frente a la intervención de un tercero o de una autoridad que busque censurar dicha expresión. Mientras, la segunda dice que la libertad de expresión es un pilar fundamental de la libertad y no puede ser restringida por gobiernos déspotas.

Durante la primera mitad del siglo XX los medios de comunicación e información también se transformaron radicalmente. Cabe recordar que en 1900 aún no existía la televisión y mucho menos la comunicación vía internet, ya que apenas se iniciaba el uso de la radio y el cine como un medio masivo de información y entretenimiento. Así pues, los desarrollos científicos y tecnológicos que se dieron durante el siglo XX

---

<sup>17</sup> Cfr. Carpizo, Jorge y Villanueva Villanueva, Ernesto, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", *Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, 2001, p. 71.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>19</sup> Cfr. Villanueva, Ernesto, *Derecho Comparado de la Información*, México, Universidad Iberoamericana, 2002. p. 19.

<sup>20</sup> *Ídem*.

ampliaron y modificaron enormemente la forma en la que los seres humanos se relacionaban a través de los actos comunicativos.

A pesar de que la innovación abrió un nuevo panorama, hubo ocasiones en las que estos medios se usaron como instrumento para la manipulación de masas y que algunos sectores de la industria de la comunicación se aliaron a gobiernos autoritarios, que buscaban suprimir la capacidad de disentir de la población en general. Estos abusos se dieron particularmente en los gobiernos permeados por el nazismo, el fascismo y el estalinismo.<sup>21</sup>

Fue por lo precedente que, a mitad del siglo XX, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, el acceso a la información se constituyó como derecho humano en 1948, dentro del artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* proclamada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Desde que fue reconocido en este documento<sup>22</sup>, el acceso a la información ha sido considerado como uno de los pilares de la democracia debido al papel que juega en la libertad de expresión: el hecho de acceder a información de carácter público implica que se construyan opiniones, estudios, hechos o noticias, que después sean difundidas y recibidas por la opinión pública.

En su consideración como derecho fundamental, el acceso a la información posee tres garantías indispensables:

- Derecho a atraerse información, que permita el acceso a archivos, registros y documentos públicos, y la facultad de decidir por qué medio se difunden.
- Derecho a informar, que conjuga la libertad de expresión y de imprenta, e incluye la libertad de constituir sociedades y empresas informativas.

---

<sup>21</sup> López-Ayllón, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, Cuadernos de transparencia núm. 17, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015, pp. 9-10.

<sup>22</sup> De acuerdo con la Declaración, "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, *el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*" Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración universal de los derechos humanos*, art. 19, <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

- Derecho a ser informado, el cual menciona que toda persona tiene derecho a recibir información oportuna y objetiva, de carácter universal y sin exclusión alguna<sup>23</sup>.

Es importante resaltar que hay un tipo de información cuyo acceso es motivo de garantía expresa en las constituciones democráticas modernas: la información pública. Por ésta se entienden los “datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad”<sup>24</sup>.

Ahora bien, el derecho a consultar la documentación pública, como el derecho a la información, es universal y no admite excepciones; incluso, el derecho de acceso a la información pública forma parte del derecho a ser informado, porque nada tiene sentido si la información no llega a una audiencia que la valore. En consecuencia, el derecho a ser informado consiste en recibir información objetiva y oportuna, que debe ser completa, de carácter universal, y sin exclusión alguna<sup>25</sup>.

En las sociedades democráticas, el ejercicio de este derecho tiene la finalidad de fortalecer la interacción entre el gobierno y los ciudadanos<sup>26</sup>, a través de la transparencia de las acciones gubernamentales registradas. Sus beneficiados pueden considerarse en dos categorías: los sujetos activos, que son las personas que pretenden acceder a la información para difundirla a otros, y los sujetos pasivos, quienes son los receptores de dicha información, en tanto ciudadanos capaces de participar en la vida pública<sup>27</sup>.

La trascendencia del derecho de acceso a la información pública radica en el conocimiento que fomenta sobre las reglas del juego político. En específico, su ejercicio ayuda a ejercer un escrutinio de los ciudadanos sobre los gobernantes,

---

<sup>23</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho Comparado de la Información*, op. cit. p. 19.

<sup>24</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho a la información en el mundo*, México, UAM, 2008, p. 10.

<sup>25</sup> Cfr. Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México” op. cit. p. 72.

<sup>26</sup> Cfr. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *En números. Estadísticas sobre transparencia y acceso a la información en México*, México, INEGI, 2017, p. 3.

<sup>27</sup> Cfr. Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, op. cit. pp. 72-73.

reduce las noticias falsas y ayuda a la equidad en la toma de decisiones en la vida nacional<sup>28</sup>.

Todas estas premisas sólo se cumplen cuando la información está disponible bajo determinados estándares, a saber, cuando tiene calidad y es útil. De acuerdo con Fierro y Gil-García, para ello es indispensable el uso de tecnologías de sistematización, rescate, y conservación de información, así como de estrategias y herramientas de participación y colaboración<sup>29</sup>.

El derecho de acceso a la información pública también contribuye al desarrollo y conservación de la infodiversidad, pues a partir de la documentación pública se genera nueva información, útil para usuarios de otra época o lugar. Es importante señalar que la participación en el acceso a la información es fundamental, pues en la actualidad “se potencia la transmisión y el acceso a la información con las tecnologías y las fuerzas políticas y económicas que estimulan ciertos flujos y productos informativos”<sup>30</sup>.

En conclusión, en un Estado democrático, el derecho de acceso a la información pública es sólo *la punta del iceberg* de lo que comprende la libertad de acceso a los archivos públicos en México y en el mundo. Este derecho es fundamental para garantizar la libre expresión, porque posibilita la denuncia de violación de otros derechos así como de casos de corrupción, la construcción de un diálogo plural y la existencia de una relación más abierta entre el Estado y los ciudadanos. De igual forma, el libre acceso posibilita el desarrollo de la infodiversidad, toda vez que la disponibilidad de la información de interés público requiere de medios de sistematización, gestión y conservación de un tipo específico de información.

---

<sup>28</sup> Cfr. Villanueva, Ernesto, *Derecho Comparado de la Información*, op. cit. p. 24.

<sup>29</sup> Cfr. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *En números. Estadísticas sobre transparencia y acceso a la información en México*, op. cit. p. 5.

<sup>30</sup> Morales Campos, Estela, “La infodiversidad, un canal de expresión de nuestra diversidad”, op. cit., p. 86.

### 1.3. El acceso a la información en el ámbito internacional

A nivel mundial, el acceso a la información es considerado un derecho que se opone a los regímenes totalitarios, dado que pretende garantizar que las decisiones de gobierno sean transparentes, con apego a mecanismos jurídicos y siempre con la mira en el bien común. Por ello, cuando se constituyó como derecho humano, diversos países buscaron adoptarlo en sus constituciones.

De acuerdo con Villanueva, 179 países reconocen el derecho a la información<sup>31</sup>. La primera ley formal de acceso a la información fue la Freedom-of-Press and the Right-of-Access to Public Records Act (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) aprobada en Suecia en 1766, diez años antes de la independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa. El principal impulsor de esta ley fue el sacerdote y diputado Anders Chydenius<sup>32</sup>. Algunos de los más importantes son Alemania, Argentina, Armenia, Austria, Costa Rica, Croacia, Cuba, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Italia, Japón, Jamaica, Jordania, Macedonia, Madagascar, Malasia, Malawi, México, Moldova, Mónaco, Mongolia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Puerto Rico, Suiza, Turquía y Uruguay.

El derecho de acceso a la información se manifiesta no sólo en las leyes de estos países, sino también en sus ordenanzas, reglamentos, códigos civiles o administrativos, etc. Para los fines de esta investigación, se toman en cuenta tanto las legislaciones —debido a que éstas son las creadoras del derecho en el estricto sentido de la palabra— como los códigos de ética de los trabajadores de la información —ya que proporcionan una visión sobre la garantía del derecho al acceso a la información a partir de la práctica profesional—.

Para consolidar el derecho a la información como figura jurídica, se desarrollaron debates en torno a sus garantías, sus especificaciones y límites. En

---

<sup>31</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho Comparado de la Información*, op. cit., p. 21.

<sup>32</sup> Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E., *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de transparencia núm. 7, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015, p. 10.

este sentido, cada país ha elaborado sus leyes de acuerdo con sus propios debates y presentan experiencias puntuales que ilustran la práctica del derecho a la información.

De éstas, la de Francia representa uno de los antecedentes más importantes de los ordenamientos modernos en materia de acceso a la información de carácter público. Dado que la evolución del ordenamiento francés ha sido tomada como ejemplo en otros países, a continuación, se describen algunas leyes que determinaron esa evolución.

Aunque la Constitución Francesa de 1958 no integra un apartado específico sobre los derechos humanos, ratifica su adhesión y creencia en documentos precedentes, principalmente la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789<sup>33</sup>. En cuanto al establecimiento de garantías para esos derechos, y en específico el de acceso a la información, en 1978 la Asamblea Francesa aprobó la Ley 78-753, conocida como *Ley de Acceso a los Documentos Administrativos*. En el primer título de esta ley, “De la libertad de acceso a los documentos administrativos”, se reconoció la garantía que tiene un individuo de acceder a la información pública<sup>34</sup>, conforme a lo estipulado originalmente en los artículos 14 y 15 de la Declaración de 1789.

A grandes rasgos, la Ley determina que los titulares del derecho de acceso a la información pública son todas las personas físicas o morales que, sin distinción de nacionalidad, pueden acceder a los documentos depositados en los archivos públicos, aunque con algunas excepciones. Del mismo modo, la Ley establece que la Administración del Estado, los municipios, departamentos, regiones y entidades públicas de carácter administrativo, comercial o industrial están obligados a proporcionar cualquier información susceptible de ser entregada, es decir, cualquier documento comunicable<sup>35</sup>.

Por último, la Ley contempla mecanismos para resolver los dilemas que emanen de la práctica del derecho de acceso a la información pública, aunque su

---

<sup>33</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho comparado de la Información*, op. cit. p. 25.

<sup>34</sup> Martínez Becerril, Rigoberto, *El derecho de acceso a la información pública*, op. cit. p. 26.

<sup>35</sup> *Ídem*.

Constitución no tenga prerrogativas expresas. De estos mecanismos el más importante es la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA).

A partir de esta experiencia, se considera a la legislación francesa como la vanguardia en el tema de derecho de acceso a la información pública. Al respecto, Martínez Becerril señala que “el derecho de acceso a la información no sólo es reconocido por el gobierno de Francia, sino que tiene plena eficacia, vigencia y aplicación en la vida jurídica de esta nación, convirtiéndose en un modelo para los países europeos”<sup>36</sup>.

Otra de las referencias internacionales en el establecimiento de garantías al derecho de acceso a la información pública son las asociaciones de profesionales de la información, de las que destaca la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA, por sus siglas en inglés)<sup>37</sup>. La Federación representa los intereses de los usuarios y de los servicios bibliotecarios y de información. En específico, plantea programas de políticas y actividades para fomentar el valor de estos servicios, así como el acceso equitativo a la información y a los recursos del patrimonio cultural. Una de sus principales contribuciones a la garantía del derecho de acceso es el establecimiento de un código de ética para los trabajadores de la información, el cual han adoptado muchos de sus miembros para la constitución de sus propios códigos.

En cumplimiento del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el *Código de Ética de la IFLA para bibliotecarios y otros trabajadores de la información* señala que “la misión principal de los bibliotecarios y otros trabajadores de la información es garantizar el acceso a la información para todos, para el desarrollo profesional, educación, enriquecimiento cultural, ocio, actividad

---

<sup>36</sup> *Ídem.*

<sup>37</sup> La IFLA es un organismo internacional independiente con miembros en 140 países; tiene relaciones formales con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y es observador ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Federación Internacional de Asociaciones Bibliotecarias y Bibliotecas (IFLA), “Manifiesto de la IFLA sobre transparencia, buen gobierno y erradicación de la corrupción”, 3 de diciembre de 2008, <https://www.ifla.org/ES/publications/manifiesto-de-la-ifla-sobre-transparencia--buen-gobierno-y-erradicaci-n-de-la-corrupci-n>

económica y participación informada para la mejora de la democracia”<sup>38</sup>. En este sentido, los trabajadores deben emplear los medios necesarios para hacer disponibles los materiales y atender a las normas internacionales de accesibilidad. Además de las directrices propuestas en su Código de Ética, la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias (IFLA) ha publicado diversos manifiestos y declaraciones en materia de libre acceso a la información. Con respecto de la información pública, destaca el *Manifiesto sobre transparencia, buen gobierno y erradicación de la corrupción*, en el cual plantea un programa de acción para la promoción de la transparencia desde las bibliotecas y los servicios de información. De este documento, es importante mencionar los puntos 9 y 10. En el primero, la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias (IFLA) señala que las bibliotecas deben crear o contribuir en la creación de portales anticorrupción, a partir de los cuales sea posible el acceso a contenido de recursos oficiales. En el segundo, señala que las bibliotecas deben proporcionar información y ayuda técnica a los centros de atención a ciudadanos creados por organizaciones anticorrupción, principalmente en lo que respecta al uso de bases de datos.<sup>39</sup>

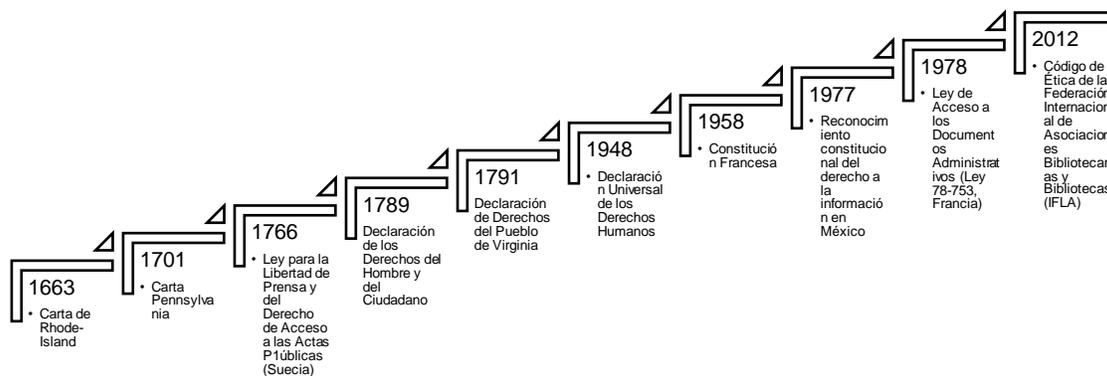
Los documentos antes mencionados son ejemplos de cómo se han establecido garantías al derecho de acceso a la información pública en el ámbito jurídico y profesional. Estos documentos han servido como marcos de referencia sobre el camino que deben seguir las instituciones públicas, incluidas las bibliotecas, en el establecimiento de mecanismos para hacer disponible su información. A continuación, se aborda la evolución que ha tenido el acceso a la información pública en el caso mexicano.

---

<sup>38</sup> Federación Internacional de Asociaciones Bibliotecarias y Bibliotecas (IFLA), *Código de ética de la IFLA para bibliotecarios y otros trabajadores de la información*, 2012, p. 2, <https://www.ifla.org/files/assets/faife/codesofethics/spanishcodeofethicsfull.pdf>

<sup>39</sup> Federación Internacional de Asociaciones Bibliotecarias y Bibliotecas (IFLA), “Manifiesto de la IFLA sobre transparencia, buen gobierno y erradicación de la corrupción”, 3 de diciembre de 2008, <https://www.ifla.org/ES/publications/manifiesto-de-la-ifla-sobre-transparencia--buen-gobierno-y-erradicaci-n-de-la-corrupci-n>

**Figura 1. Línea de tiempo del derecho de acceso a la información pública (Internacional)**



Nota: se presenta línea de tiempo de los documentos históricos que marcaron el desarrollo del derecho de acceso a la información pública en el mundo. En su recorrido, puede observarse cómo a través del tiempo se fueron discutiendo y ganando nuevos derechos. Así, mientras que en las cartas de Rhode Island (1663) y Pennsylvania (1701) se abordaba sólo la libertad de expresión, la ley sueca de 1766 es la primera en hablar de la libertad de prensa aunada a la de expresión. Como tal, ésta fue la primera que tocó el derecho de acceso a las actas públicas. Estos aspectos son llevados un paso más adelante por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789. Por su parte, la Declaración de los Derechos de Pueblo de Virginia de 1791 es la primera en abordar la no censura por parte del Estado hacia los ciudadanos. Después, dando un salto hasta el siglo XX, y pasadas las dos guerras mundiales, se hizo importante tener acceso a los archivos y a la evidencia de los genocidios acaecidos, principalmente en la Segunda Guerra Mundial, aspectos que quedaron facilitados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en la Constitución Francesa (1958). De manera más reciente, el derecho de acceso a la información como tal fue reconocido por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1977), en Ley de Acceso a los Documentos Administrativos de Francia (1978) y, en el plano bibliotecológico, dentro de Código de Ética de la Federación Internacional de Asociaciones Bibliotecarias y Bibliotecas (IFLA, 2012), donde señala que el bibliotecólogo debe garantizar el acceso a la información con independencia de sus diferentes formatos.

## 1.4. El acceso a la información y sus legislaciones en México

Una vez analizado el contexto internacional, toca el turno de revisar la cuestión del acceso a la información en nuestro país. Para ello, en las páginas siguientes se realiza un recuento histórico-normativo del tema a partir de las reformas constitucionales y la publicación de leyes secundarias que rigen la materia y que resultan indispensables para su comprensión.

### 1.4.1 La primera reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México, el derecho de acceso a la información se incorporó en 1977, mediante una reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, que agregó la expresión “el derecho a la información será garantizado por el Estado”<sup>40</sup>. Esta prerrogativa fue el resultado de la influencia ejercida por los modelos de regulación de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

La inclusión del acceso a la información como derecho fundamental en la Constitución implicó que éste se expresara “abiertamente”; es decir, semántica y estructuralmente abarcó un significado amplio. En este sentido, no se especificó qué era ese derecho ni cómo lo garantizaría el Estado<sup>41</sup>.

Aunque la reforma al artículo 6° estableció el fundamento para desarrollar el derecho de acceso a la información en México, sus alcances fueron limitados. Lo anterior se debió a que estaba enfocada en resolver el problema de los medios de comunicación masiva y no fue considerado el acceso a la información pública<sup>42</sup>, que constituye una dimensión más amplia del derecho de acceso a la información. Al final, se necesitaban procedimientos y mecanismos para que los ciudadanos gozaran plenamente de este derecho.

En el año 2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoció al derecho de acceso a la información pública como una garantía individual. Originalmente interpretado como una garantía que sólo era conferida a los partidos políticos; es decir, una garantía electoral. Ésta obligaba a los partidos a exponer a través de los medios de comunicación sus plataformas políticas, incluidas en ellas idearios, programas y propuestas, con el fin de que la ciudadanía se informara de ellas para poder emitir un voto informado. Después, dicha situación se hizo extensiva a las autoridades en general, reconociendo que así como los votantes tienen derecho a conocer información verídica sobre los partidos y candidatos, los ciudadanos también la tienen con respecto de las autoridades e instituciones, las cuales se las deberán proveer de manera completa y veraz, sin falsedades ni manipulaciones. De tal modo, pasó de ser una garantía electoral a una individual,

---

<sup>40</sup> Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, p. 9.

<sup>41</sup> López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, p.5.

<sup>42</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), *Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los Estados y la federación*, México, IFAI, Dirección General de Capacitación, Promoción y Relaciones Institucionales, 2014, p. 9.

aunque lógicamente limitada por intereses nacionales, de Estado y de la protección del bien de terceros.<sup>43</sup>

#### **1.4.2 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

El Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) hasta 2002, misma que se derivó de la modificación al artículo sexto constitucional. Los alcances de esta ley se definen a continuación:

La información de los órganos del Estado es pública —y no patrimonio de los usuarios que les permita disponer libre y discrecionalmente de ella— y permitió, mediante un procedimiento sencillo y expedito, que cualquier persona pudiera solicitar información pública, y estableció la obligación correlativa de las autoridades de entregarla, con las salvedades que la misma ley prevé<sup>44</sup>.

Como se mencionó en el apartado 1.2, se entiende como información pública todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad. La LFTAIPG también definió la información pública como:

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley, es pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial. Los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que estas leyes señalan<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), “Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6o. constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del estado a informar verazmente”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9ª época, tomo V, México, febrero de 1997, p. 346.

<sup>44</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>45</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, 2002, p.1.

Además de las especificaciones sobre cómo el ciudadano puede acceder a esta información, con la LFTAIPG se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), que, además de fungir como mediador entre el ciudadano y las entidades públicas, fue constituido como un mecanismo de rendición de cuentas.

En adelante, las 32 entidades federativas mexicanas legislaron su respectiva ley en materia de derecho a la información.

### **1.4.3 La segunda reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

En 2007, todos los estados contaban con su propia ley en materia de acceso a la información, con sus definiciones, criterios, conceptos, procedimientos y requisitos. No obstante, esto representó una disparidad en el contenido de las leyes estatales, por lo que el Congreso tuvo la necesidad de resolverlo mediante una nueva reforma al artículo 6° constitucional.

El 20 de julio de 2007 se publicó una segunda reforma al artículo 6° de la Constitución que decretó que toda la información en posesión de cualquier autoridad en los distintos niveles de gobierno es pública y sólo podrá reservarse temporalmente por razones de interés público con los términos que fijen las leyes. De igual forma, estableció la protección de la vida privada y los datos personales; la gratuidad del acceso a la información pública, así como el acceso a los datos personales sin justificación sobre su uso y la solicitud de su rectificación.

Por otra parte, en el artículo 6° se señala que los mecanismos de acceso, así como los procedimientos de revisión que se establezcan serán expeditos, tendrán autonomía operativa, de gestión y de decisión, y serán llevados a cabo por organismos especializados e imparciales. Las instituciones y organismos obligados tienen que preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y

publicar la información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos<sup>46</sup>.

Las reformas al artículo 6° sentaron un precedente en la extensión del derecho de acceso a la información, el fomento de una cultura de acercamiento entre ciudadanos e instituciones y el reconocimiento de la diversidad informativa. Además, las reformas prepararon al Estado mexicano y a los congresos estatales para que desarrollaran *corpus* legislativos más homogéneos. En tal sentido, la importancia de la reforma recayó en el hecho de que, respetando los avances alcanzados, se permitiera garantizar en un nivel mínimo el acceso a la información en tanto que un derecho fundamental. Para pasar de dicho nivel mínimo, quedaba a criterio de las legislaturas locales la respectiva incorporación de este derecho en sus propias leyes en materia de transparencia y acceso a la información.<sup>47</sup>

*Tabla 1. Comparativo del texto constitucional del artículo 6°, primera reforma vs. segunda reforma*

Texto 1977	Texto 2007
<p>Artículo 6°.— La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.</p>	<p>Artículo 6°.— La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; <b>el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.</b> El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p><b>Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</b></p> <p><b>I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las</b></p>

<sup>46</sup> Cfr. Puente de la Mora, Ximena, *Reforma al artículo 6 constitucional que considera el acceso a la información como derecho fundamental en México, retos y perspectivas*, México, Alfa-Redi, 2010, p. 7.

<sup>47</sup> Villanueva, Ernesto, Alcances de la reforma del artículo 6 constitucional (presentación), p. , Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, s.f., [https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado02/ptv/adjuntos/Reformaconstitucional\\_Articulo6.ppt](https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado02/ptv/adjuntos/Reformaconstitucional_Articulo6.ppt)

Texto 1977	Texto 2007
	<p>leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.</p> <p>II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.</p> <p>III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.</p> <p>IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.</p> <p>V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.</p> <p>VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.</p> <p>VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.</p>

Fuente: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977, p. 2; *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2007, p. 3; y *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, p. 2.

En el cuadro comparativo se puede observar que la primera modificación al artículo sexto constitucional se dio en 1977, agregando el apartado “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. En este momento solamente se enunció el inicio de cierta protección legal, pero no se llegó a concretar un alcance mayor que tuviera una repercusión tangible para el ciudadano. Fue hasta la reforma de 2007 cuando se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones mediante las cuales “Se rompe con las concepciones patrimoniales o cerradas de la información, y se confirma un principio democrático básico, que consiste en que todo acto de

gobierno debe estar sujeto al escrutinio público”.<sup>48</sup> De acuerdo Villanueva, algunos de los cambios importantes habidos en dicha reforma fueron:

- Se determina que, como cualquier derecho fundamental, el derecho de acceso a la información posee ciertas restricciones —por ejemplo, datos personales (fracción II)—, pero especifica que son temporales, circunscritas y precisas; es decir, no están a arbitrio de la autoridad (fracción I). Por lo tanto, cuando precisa la prevalencia del principio de máxima publicidad en la interpretación, señala que siempre se deberá actuar buscando que el acceso a la información se dé en la mayor cantidad y calidad posible en función del interés público a pesar de las restricciones que pudiera haber, mismas que deben determinarse bajo prueba de daño.
- Se aclara que la aplicabilidad de este derecho no depende de la persona que lo solicite; es decir no deben hacerse distinciones en la entrega de la información, cobrar por ello ni justificar la reserva de la información so pretexto de un posible mal uso de ésta (fracción III). En dado caso, el uso incorrecto de la información obtenida y su corrección o sanción tendría que ser materia de otra legislación.
- Se entiende que no basta con el reconocimiento del derecho de acceso a la información, sino que, además, es preciso contar con instituciones encargadas de garantizarlo. Es por ello que desde el artículo constitucional se optó por establecer las bases operativas que deben desarrollarse en las leyes, contemplando órganos y organismos especializados con capacidad de emitir resoluciones vinculantes. Incluso, se contempla dotarlos de autonomía operativa o permitir que los propios poderes sean quienes creen los órganos (fracción IV).
- Se da pie al establecimiento de una política gubernamental de compromiso pleno con la transparencia y la rendición de cuentas, donde se incorpora el

---

<sup>48</sup> Villanueva, Ernesto, Alcances de la reforma del artículo 6 constitucional (presentación), p. 17, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, s.f., [https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado02/ptv/adjuntos/Reformaconstitucional\\_Articulo6.ppt](https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/diplomado02/ptv/adjuntos/Reformaconstitucional_Articulo6.ppt)

concepto de “archivos administrativos” que se distingue del tradicional uso del término entendido como “archivos históricos”. Esto no es menor, ya que implica que los sujetos obligados —las instituciones— desarrollen una práctica archivística continua y sistemática, a partir de la cual integren la información que posteriormente será puesta a disposición pública (fracción V).<sup>49</sup> Además, abre camino para el concepto de rendición de cuentas al señalar que tanto las personas físicas como morales deberán transparentar el uso dado a los recursos públicos que hayan recibido (fracción VI).

- Se establece que habrá sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones, lo que permite llevar a consecuencias los actos que atenten en contra del derecho de acceso a la información. Esto es algo que no era fácil de llevar a derecho anteriormente debido a la generalidad de la redacción del texto de 1977.<sup>50</sup>

Cabe notar que tuvieron que pasar treinta años a partir de entonces para que se dieran reformas más profundas que especificaran con mayor detalle la garantía del acceso a la información como derecho fundamental.

#### **1.4.4 Ley Federal de Archivos**

Expedida en 2012, fue la primera ley que buscó poner a los archivos públicos al alcance de la ciudadanía. Su fin fue reformar el sistema de archivos públicos en nuestro país, promoviendo la incorporación de métodos, técnicas e instrumentos para llevar un adecuado control de los archivos, abrirlos para disposición y consulta de parte de todos los ciudadanos, organizar y conservar los documentos y, en general, asegurar que, si alguien necesita de ellos, éstos puedan estar accesibles oportunamente y en buenas condiciones. De acuerdo con Voutssás Márquez, la trascendencia de esta ley radicó en lo siguiente:

---

<sup>49</sup> Anaya Gallardo, José Antonio, “Los archivos, la Constitución y algunas de sus dimensiones”, Descatos. Revista de Antropología Social, núm. 26, CIESAS, enero-abril, 2008, pp. 87-90.

<sup>50</sup> Villanueva, Ernesto, Alcances de la reforma del artículo 6 constitucional (presentación), *Op. Cit.*, pp. 17-24.

...antes de la ley del 2002, los archivos eran considerados parte de los activos de las dependencias gubernamentales. Por lo mismo, eran para uso exclusivo de los funcionarios de esas dependencias, y estaba bajo su total criterio establecer cuáles documentos eran accesibles para los ciudadanos y cuáles no. Derivado de ello, las prácticas archivísticas en la inmensa mayoría de dependencias gubernamentales eran mínimas o inexistentes. La organización era mínima o nula: el tiempo no importaba. La seguridad de los documentos y los archivos no tenía mayor relevancia; realmente, nadie era responsable de ellos. En una gran mayoría de dependencias, ni siquiera estaban declarados como parte de su patrimonio y por lo tanto, no estaban obligados a preservarlo y mucho menos a difundirlo.<sup>51</sup>

De tal modo, a partir de la publicación de esta ley, la cuestión de los archivos públicos en México comenzó a adquirir mayor relevancia dentro de sus mismas dependencias, visibilizando las problemáticas existentes —y todavía permeantes hasta la fecha—.

#### **1.4.5 La tercera y cuarta reformas al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Datos Personales**

Entre 2013 y 2014 sucedieron dos episodios de reforma a los artículos constitucionales 6, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 con el objeto de definir a fondo las prerrogativas en materia de transparencia, principalmente en lo relativo a los órganos reguladores de acceso a información pública y transparencia, la normativa tocante a la designación de comisionadas en esta materia y la autonomía de los mismos. El resultado fue que se dotó de autonomía a los organismos que garantizan el acceso a la información a nivel estatal y federal, se ampliaron las atribuciones y responsabilidades del órgano federal, y se definieron y aumentaron

---

<sup>51</sup> Voutssás Márquez, Juan, “El profesional de archivos y las leyes de transparencia y archivos”, en Orozco Tenorio, José Mariano; Santoyo Bastida, Beatriz; Landeros Rosas, Ma. del Rocío Gpe. (coords.), *Memoria del simposio “Archivos: transparencia y democracia; retos actuales y futuros”*, México, Secretaría de Educación Pública, 2015, p. 21.

el número de instituciones destinadas a publicar información sobre sus funciones y sobre el uso de fondos públicos<sup>52</sup>.

Además, se constituyó el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Datos Personales (SNT), que es el organismo institucional encargado de garantizar y regular el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales.<sup>53</sup> Además, se sustituyó el Instituto Nacional de Acceso a la Información por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En este punto es importante mencionar que, antes de las reformas al artículo 6° de 2007, 2013 y 2014, los gobiernos federales y locales gozaban de un amplio margen de discrecionalidad respecto del manejo de su información. Igualmente, los procesos de acceso a la información no estaban sistematizados y los mecanismos eran inexistentes. En este sentido, las reformas proporcionaron garantías bajo las cuales los ciudadanos han logrado acceder a información de carácter público, aunque con limitaciones, pues son sólo una parte del proceso para garantizar el derecho de acceso a la información<sup>54</sup>. A pesar de las reformas, es posible observar restricciones a este derecho, tal y como lo advierte Puente de la Mora. Hay grandes limitaciones porque se carece de cultura de la transparencia y esto fomenta que las instituciones públicas y privadas no cumplan con lo establecido en la ley.<sup>55</sup>

De tal modo, las aportaciones de la tercera reforma al artículo 6° constitucional se condensaron en dotar de autonomía constitucional a los órganos garantes y determinar nuevos sujetos obligados. Asimismo, se crearon tres leyes generales: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO), y la Ley General de Archivos (LGA).

---

<sup>52</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, México, 2014, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)

<sup>53</sup> Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *En números. Estadísticas sobre transparencia y acceso a la información en México*, op. cit., p. 4.

<sup>54</sup> Cfr. Puente de la Mora, Ximena, *Reforma al artículo 6 constitucional que considera el acceso a la información como derecho fundamental en México*, Op. Cit. pp. 1-9.

<sup>55</sup> Cfr. *Ídem*.

Tabla 2. Comparativo del texto constitucional del artículo 6, 3ª y 4ª reformas

Texto 2013	Texto 2014
<p>La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, <b>la vida privada</b> o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p><b>Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.</b></p> <p><b>El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.</b></p> <p><b>Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:</b></p> <p>A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p>I. a VII. ...</p> <p><b>B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:</b></p> <p><b>I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.</b></p> <p><b>II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.</b></p> <p><b>III. La radiodifusión es un servicio público de interés Wieral, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia Y calidad Y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la infamación, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 30. de esta Constitución.</b></p> <p><b>IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad 0 Propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.</b></p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p>I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo <b>de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.</b></p> <p>II. y III. ...</p> <p>IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales <b>que establece esta Constitución.</b></p> <p>V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre <b>el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.</b></p> <p>VI. y VII. ...</p> <p><b>VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.</b></p> <p>El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios</p>

Texto 2013	Texto 2014
<p>V. La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.</p> <p>El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.</p> <p>El Presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo periodo por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría.</p> <p>El Presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes.</p> <p>VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.</p>	<p>generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.</p> <p>En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.</p> <p>El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.</p> <p>El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.</p> <p>Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.</p> <p>El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.</p> <p>En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de</p>

Texto 2013	Texto 2014
	<p>Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.</p> <p>Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.</p> <p>En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.</p> <p>El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.</p> <p>El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.</p> <p>La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.</p> <p>Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.</p> <p>El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.</p> <p>B...</p>

Fuente: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013, pp. 2-3; *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014, pp. 2-4.

Así, las reformas de 2013 y 2014 al artículo 6º de la constitución obligaron a las autoridades de los tres órdenes de gobierno a implementar mecanismos que garantizaran el acceso a la información, así como la creación de organismos autónomos en cada una de las entidades federativas para asegurar la máxima transparencia en el uso de la información, a fin de que ésta esté disponible para cualquier ciudadano. Con este nuevo marco, la sociedad quedó en posibilidad de conocer la información de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o moral —incluidos los sindicatos—, que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal.

En resumen, a través llegado al texto de 2014, se tuvieron los siguientes cambios:

- Se fortaleció el derecho de acceso a la información pública ampliando el catálogo de sujetos obligados que deberán transparentar su información. A partir de entonces, quedó establecido que los ciudadanos podrán conocer la información en posesión de los partidos políticos y sindicatos; órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos; y de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno.
- Se fortaleció al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) como organismo garante de la transparencia otorgándole autonomía constitucional y dotando de carácter de definitivo e inatacable a sus determinaciones.

Ciertamente, la reforma en materia de transparencia constituyó un parteaguas en el uso, acceso y conocimiento de la información, pues buscó poner al alcance de los ciudadanos todos los elementos que fueran necesarios para que cualquier interesado solicite a las autoridades cualquier información bajo su poder, al tiempo que estableció mecanismos efectivos de protección de la información que debe ser tratada con especial cuidado por contener datos personales. Esta reforma tuvo como intención base abonar a la democracia, fortalecer el Estado de derecho y

otorgar poder a los ciudadanos a través del acceso y uso de la información, pero lo más importante fue, sin duda, que estableció bases para transparentar el actuar de las autoridades y fortalecer la rendición de cuentas.

#### **1.4.6 La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Promulgada en 2015, ésta tiene por objetivo “establecer los principios rectores, bases generales y procedimientos estandarizados para garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquiera que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, estatal y municipal”<sup>56</sup>. Esta Ley obliga a todos los estados ya los poderes de la Unión a tener orden sobre sus archivos y crear mecanismos para que la ciudadanía pueda acceder a la información contenida en las instituciones. Así, dio respuesta a una problemática de voluntad y resistencia de las autoridades y los políticos que, sabiendo la generalidad de la aplicación de la Ley Federal, no la cumplían a cabalidad. De este modo, se logró ceñir a todos al cumplimiento del ejercicio del derecho a la información. Con base en el artículo 2° de esta ley, el IFAI se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).<sup>57</sup>

#### **1.4.7 La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**

El tema de la protección de los datos personales surgió con la sociedad de la información en el mundo industrializado durante la década de los setenta. Esta política pública fue adoptada frente al creciente uso de las tecnologías de la información. Estas tecnologías han demostrado desde entonces su capacidad de

---

<sup>56</sup> Diario Oficial de la federación (DOF), *Ley General en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

<sup>57</sup> Islas López, Jorge (coord.). *Ley general de Transparencia y Acceso a la Información Pública, comentada*, México, INAI, 2016, pp. 85-105.

manejo de la información personal al punto de utilizarla con fines privados o ajenos al contexto y beneficio público.

Con el fin de conciliar estas dos necesidades opuestas (las privadas y las públicas), se emitieron las primeras leyes de protección de datos personales, las cuales tienen como objetivo:

- Establecer las reglas orientadas al tratamiento o utilización de los datos personales por organizaciones públicas y privadas.
- Proteger a la persona respecto al uso de su información personal.

La protección de los datos personales ha sido la política pública adoptada en el mundo para proteger la privacidad de los ciudadanos sin impedir la libre circulación de la información personal.

Con el tiempo ha surgido en diversos países la noción de que los individuos tienen derecho a la protección de sus datos personales. En México, este derecho se encuentra enunciado en el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución mexicana, el cual les confiere a las personas control sobre su información personal y faculta al individuo a decir quién, cómo, cuándo y hasta qué punto utilizará su información personal.

En consonancia con los derechos que otorga la Constitución mexicana, surge la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (LGPDPPO), que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2017. Esta ley tiene por objetivo principal establecer las bases, principios y procedimientos mínimos para garantizar el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales en posesión de sujetos obligados, es decir, de entidades públicas y privadas que se dediquen al resguardo específico de datos personales y que tengan probabilidad de utilizarlos<sup>58</sup>.

Asimismo, la LGPDPPO entra en contravención con el cuerpo de leyes previamente enunciado en materia de transparencia y acceso a la información, ya

---

<sup>58</sup> Diario Oficial de la federación (DOF), *Ley general de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017, p. 2, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpdppo.htm>

que plantea limitantes al acceso libre a la información, de tal forma que la misión principal de esta ley se contrapone a las ideas de acceso sin restricciones que se plantearon anteriormente. Sin embargo, las acciones de dicha ley no restringen en su totalidad el uso de la información, sino que se ciñen a los datos personales que se encuentran en posesión de un archivo público; así pues, los datos personales que puedan ser usados por dichas instituciones serán bloqueados (de manera parcial o total).

En la actualidad, aún se considera que la protección de datos personales se contrapone a la libertad de acceso, sin embargo, en su desarrollo, esta ley plantea casos específicos en los cuales esta restricción puede ser traspasada, los cuales deberán estar justificados por las leyes de transparencia<sup>59</sup>.

#### **1.4.8 La Ley General de Archivos**

Derivado de las contradicciones para el acceso a la información en los archivos públicos que surgieron a partir de la promulgación de las leyes secundarias previamente analizadas, se planteó la necesidad de contar con una ley que definiera qué es un archivo, los documentos que guarda y su manejo. Así, el 15 de junio de 2018 se promulgó la Ley General de Archivos mexicana, la cual establece los principios y bases generales para la organización, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad.

Dentro de las funciones que establece como necesarias para el manejo de archivos, una de ellas es la definición de sus tipos y de nuevas y tareas de orden jurídico que en otros documentos no se habían descrito. Por ejemplo, enuncia las características de los archivos de concentración, trámite, generales, históricos, privados y de interés público y especifica la función de cada uno con el fin de hacer más sencilla su clasificación; este punto también es importante porque aclara cuáles están exentos al escudriño público y cuáles no, lo cual depende de qué tan importantes sean para el desarrollo de la democracia y del país<sup>60</sup>. Asimismo,

---

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> *Cfr.* Diario Oficial de la Federación (DOF), *Ley General de Archivos*, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2018.

fomenta el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la nación.

En relación con lo anterior, la Unesco, en su *Declaración Universal sobre los Archivos*, ha señalado con respecto de las unidades documentales que:

Custodian decisiones, actuaciones y memoria, conservan un patrimonio único e irremplazable que se transmite de generación en generación, son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la transparencia de las actuaciones administrativas, culturales e intelectuales; contribuyen a la constitución y salvaguarda de la memoria individual y colectiva. El libre acceso a los archivos enriquece nuestro conocimiento de la sociedad, promueve la democracia, protege los derechos de los ciudadanos y mejora la calidad de vida.<sup>61</sup>

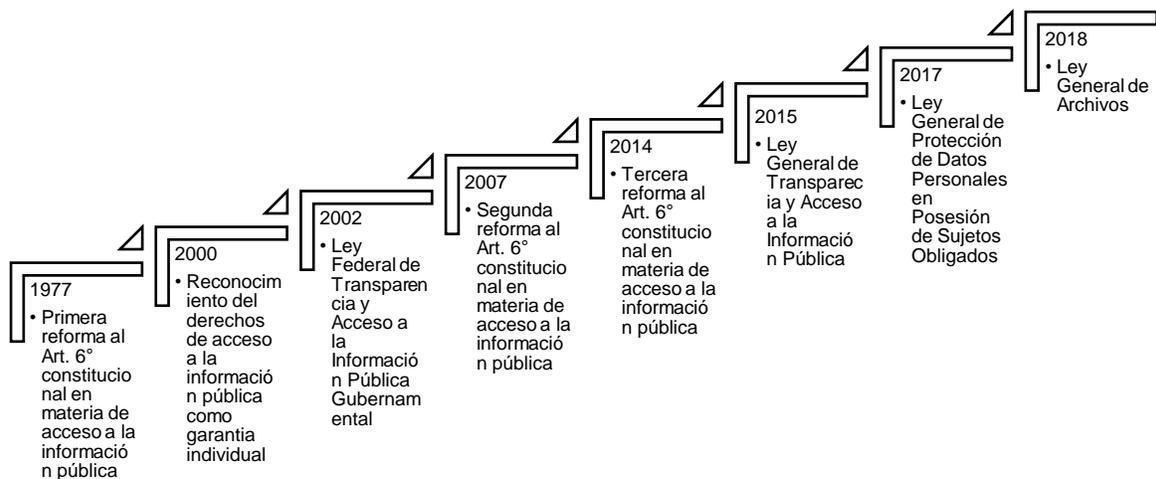
De este modo, la Ley General de Archivos sienta reglas homogéneas para la administración conservación y puesta a disposición de los documentos resguardados por las instituciones, sin importar el formato en que se encuentren. Los archivos deben ser considerados un patrimonio cultural, ya que a partir de ellos es que se pueden conocer los sucesos del pasado y el presente. Esto es fundamental para analizar situaciones y crear nuevos conocimientos, aspectos que son base de las labores de historiadores, periodistas y académicos, entre otros.

Además, la Ley General de Archivos impulsó la profesionalización de los archivistas en nuestro país. Antes de la existencia de la tríada de leyes descrita —Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados; y Ley General de Archivos—, el oficio de archivista era poco reconocido y la importancia de su labor era desestimada. En tal sentido, un reto para el acceso a la información pública era que el personal que trabaja en los archivos por lo general carece de un conocimiento fundamentado de su labor y se forma de manera empírica en la experiencia del día a día. Es por ello que la emergencia de estas leyes obligó a la profesionalización de los archivistas.

---

<sup>61</sup> Como se cita en Acuña Llamas, Francisco Javier, “Presentación”, *Ley General de Archivos. Comentada*, México, INAI – AGN – UNAM, 2019, p. 9.

Figura 2. Línea de tiempo del derecho de acceso a la información pública (México)



Nota: se presenta la sucesión temporal de las leyes que han marcado el rumbo del derecho de acceso a la información en nuestro país. Ésta comienza con la primera reforma al artículo 6° constitucional en materia de acceso a la información pública, la cual buscó darle mayor espacio de participación a los partidos políticos en el contexto del inicio del proceso de apertura política y transición democrática de México. El siguiente cambio no se vería sino hasta el 2000, año de la alternancia política, cuando se hizo el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como una garantía individual. Éste fue el mismo año de la masacre de Aguas Blancas, en la cual la ciudadanía solicitó el esclarecimiento de los hechos. Impulsada por este espíritu de transparencia y conocimiento de la verdad, 2002 vio nacer a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual marcó que las instituciones públicas gubernamentales debían garantizar el acceso a la información y que todo ciudadano tiene derecho de acceder a ella. Dado que cada estado tenía su propia ley, había mucha disparidad en la posibilidad de ejercicio de dicho derecho de acuerdo con el lugar de la república donde se estuviera y la manera en que estuvieran organizados, clasificados y difundidos sus archivos, así como sus reglas de operación. En 2007, la segunda reforma al artículo 6° constitucional trajo fuertes adelantos para la labor periodística en materia de acceso a la información colocando al Estado como garante de dicho derecho, sin importar edad, credo ni afiliación política. En 2014 la tercera reforma al mismo artículo dotó de autonomía a los órganos garantes del derecho de acceso a la información (Instituto Federal de Acceso a la Información, hoy Instituto Nacional de Acceso a la Información). Finalmente, como resultado de este devenir y de la última reforma, han surgido tres leyes generales: de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), que homologa el derecho de acceso a la información en todo el país; de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (2017), que establece lineamientos para resguardar los datos de las personas —aunque en este proceso, pudiera suscitarse conflicto con respecto del derecho de acceso a la información—; y de Archivos (2018), que establece los criterios para catalogar la información contenida en los archivos públicos y la manera de acceder a ella y difundirla.

Finalmente, el conocimiento de la información es fundamental para desvelar casos de abuso de autoridad, corrupción, violaciones a los derechos humanos y delitos que sean sujetos de investigación. Por ello, el adecuado resguardo de la información histórica resulta indispensable para poder llevar a buen término investigaciones no sólo periodísticas o académicas, sino también judiciales, con las consecuentes repercusiones que ello implica en el establecimiento de responsabilidades para quienes custodian dichos archivos que podrían contener evidencias.

## 1.5. Especificaciones en torno al acceso a la información pública de carácter documental

En lo que respecta a la garantía del acceso a la información, después de las reformas al artículo 6° en 2002, ésta se daba a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), el cual en 2008 se incorporó al Sistema INFOMEX<sup>62</sup>. Esto significó una mejora sustantiva en el fortalecimiento de la cultura de la transparencia en el país, principalmente por el nuevo enfoque orientado a una mayor y mejor rendición de cuentas y al reconocimiento de la necesidad de una ciudadanía activa. El SISI fue un mecanismo que permitió que los ciudadanos llenaran una forma electrónica a través de internet con la finalidad de solicitar información a una dependencia federal. La solicitud era recibida por la dependencia y respondida por el mismo sistema<sup>63</sup>.

El dilema que suponía el acceso a la información a partir de este sistema consistía en que se debía precisar exactamente lo que se buscaba, de lo contrario, las solicitudes eran rechazadas. No obstante, lo anterior, la dependencia receptora de la solicitud debía indicar a qué institución debía remitirse, si es que la información existía. En este sentido, no se fomentó la cultura de la transparencia dado que “pocos ciudadanos [tenían] un conocimiento suficiente acerca de cómo localizar puntualmente información al interior de una dependencia”<sup>64</sup>.

Por su parte, la LFTAIPG no obligaba a las dependencias a producir información para responder a una solicitud de información, en caso de que no existiera. La dependencia sólo estaba obligada a enviar copias de documentos existentes, referentes a la información proporcionada. Si el encargado de responder las solicitudes de información no conocía si su dependencia era la adecuada para emitir respuesta, podía remitir la solicitud a otra dependencia.

---

<sup>62</sup> Éste comenzó a operar en las 245 dependencias de la Administración Pública Federal, 25 estados, 450 municipios, así como en el IFE, TEPJF, TFJFA, SCNJ, CJF, CNDH, INEGI, UAAAN y la ASF, a quienes la ley federal denomina sujetos obligados.

<sup>63</sup> Fox, Jonathan, y Haight, Libby, *Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica*, México, FUNDAR, 2007, p. 35.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 39.

En consonancia con lo anterior, debe aclararse que las dependencias federales autónomas del Poder Ejecutivo no estaban bajo supervisión del IFAI, aunque sí sujetas a la LFTAIPG. A estas instituciones se les conoce aún como *otros sujetos obligados* (OSO) y manejan su propio proceso para manejar solicitudes. Se trata de la Cámara de Diputados, el Senado, la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, el Banco de México, la Suprema Corte de Justicia (así como los tribunales más altos en materia electoral, agrario, fiscal y laboral), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), e instituciones educativas como la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)<sup>65</sup>.

Cada dependencia federal cuenta con un Comité de Información, que determina la existencia de la información, y si es considerada confidencial o no. Estas características del sistema mexicano permitieron que algunas entidades federales mantuvieran en discreción determinada información, práctica contraria a la cultura que preveía la LFTAIPG.

Una de las estrategias para fomentar el derecho de acceso a la información fue obligar a las instituciones, con base en el artículo 7° de la LFTAIPG, a divulgar determinada información en un portal de transparencia, que debía ser añadido a su respectivo portal de internet. La práctica de disponibilidad de la información se realizaba, pero no cumplía con los objetivos previstos, ya que la exposición de la información en el portal estaba desorganizada y ningún ciudadano se interesaba por visualizarla, salvo investigadores de temas particulares. Cuando se hizo evidente la diversidad de formas con que se cumplía esta ley, el IFAI determinó que todos los portales de transparencia del poder ejecutivo federal debían congregarse en uno solo, el cual debía ser de fácil acceso al público.

El sistema INFOMEX sustituyó al SISI el 1 de diciembre de 2008 y funcionó hasta 2015. Consistió en una plataforma digital que permitió realizar solicitudes de información. Para ello, era necesario que la persona realizara un registro previo y

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 36.

generara un nombre de usuario y contraseñas. En consecuencia, para todo trámite era necesario que el usuario demostrara su identidad<sup>66</sup>.

A grandes rasgos, el sistema INFOMEX se asemejó al sistema SISI, salvo por el formato electrónico para que los ciudadanos accedieran a la información de cualquier dependencia de la misma manera. Además, habilitó nuevas funciones para que los solicitantes interpusieran un recurso de revisión, es decir, en caso de que la solicitud fuera denegada, el IFAI podía intervenir para determinar si la respuesta tenía justificación o, de lo contrario, procedía a hacerse pública la información.

En 2015, se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), reglamentaria al artículo 6° constitucional. Su objetivo es “establecer los principios, bases y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad”<sup>67</sup>. La diferencia entre la LFTAIPG y la LGTAIP es que la primera obligaba solamente a la administración pública federal y a los tres Poderes de la Unión, mientras que la LGTAIP incluye a estados y municipios, y establece procedimientos y condiciones homogéneas para que se efectúe el ejercicio de acceso a la información. De esta forma, se amplió el número de sujetos obligados a proporcionar información sobre la administración pública.

Con base en el artículo 2° de esta ley, el IFAI se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). El Instituto es “un organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales”<sup>68</sup>. Su función es ampliar, determinar los sujetos obligados que deben rendir cuentas y hacer pública su información. También da continuidad a los recursos de revisión derivados de solicitudes ciudadanas de información que fueron denegadas.

---

<sup>66</sup> Instituto Nacional de Transparencia (INAI), *Sistema Infomex-Gobierno Federal. Manual de uso del Sistema*, p. 6, <http://189.254.114.120/transparencia/guiaUsoINFOMEX.pdf>

<sup>67</sup> Bautista Farias, José, *La nueva ley general de transparencia, alcances y retos*, México, ITESO, 2015, p. 143.

<sup>68</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *¿Qué es el INAI?*, <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx>

Asimismo, se creó la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), conformada por las solicitudes de acceso a la información, gestión de medios de impugnación, portales de obligaciones de transparencia, y comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados<sup>69</sup>. La PNT sustituyó al sistema INFOMEX y permitió homologar los datos entregados por los sujetos obligados; además, mejoró los procesos y simplificó el uso por parte de los usuarios.

La PNT permite a los usuarios formular solicitudes a cualquier autoridad nacional, ver su progreso y conocer el padrón de sujetos obligados de forma sencilla. Por otra parte, no exige que el usuario se identifique completamente, ya que para proceder a una solicitud se puede ingresar el nombre oficial del solicitante o un seudónimo, pero exige que se ingrese la dirección completa. En caso de que no exista la información, la LGTAIP obliga a la autoridad a generarla y entregarla si está dentro de sus facultades. En general, la Plataforma facilita la solicitud, búsqueda y localización de la información.

De manera general, los puntos a favor de la LGTAIP son que incorpora a los partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, sindicatos, etc.; que la entrega de la información sea gratuita cuando se trata de máximo veinte copias simples —o que incluso se pueda exceptuar el pago de reproducción y envío de acuerdo con las circunstancias económicas del solicitante—; por último, que contempla sanciones, como amonestaciones públicas y multas, las cuales no pueden ser cubiertas con recursos públicos<sup>70</sup>.

Dado que las administraciones públicas, los organismos del gobierno y algunas instituciones privadas reciben y ejercen recursos públicos, se espera que difundan y, sobre todo, hagan accesible información sobre sus actividades a todos los ciudadanos<sup>71</sup>. Al respecto, Casa Tiraó enfatiza que debe establecerse claramente

---

<sup>69</sup> Cfr. Bautista Farias, José, *op. cit.*, p. 143

<sup>70</sup> *Ídem.*

<sup>71</sup> Casa Tiraó, Beatriz, “Las nuevas formas de búsqueda y creación del conocimiento y el acceso abierto: un desafío desde la infodiversidad”, en Morales, Estela (coord.), *Actores en las redes de infodiversidad y el acceso abierto*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2015, pp. 6-7.

que “todo aquello que tiene un financiamiento con dinero público es propiedad de la comunidad y no de los funcionarios en turno”<sup>72</sup>.

Por otra parte, Figueroa Alcántara menciona que una forma de difundir y hacer cada vez más accesible la información es la apertura de muchas prácticas sociales actuales, como la tecnología, software, gobierno, ciencia, educación, *open access* o sistemas de acceso abierto, y recursos educativos, entre muchos otros. Todos estos permiten que los usuarios, además de tener acceso a la información, colaboren, intervengan, reutilicen y/o compartan tales recursos.<sup>73</sup> Esto nutre la pluralidad que sostiene la infodiversidad y contribuye a la consolidación de sociedades democráticas y justas.

Cabe recalcar como una observación final que, aunque las instituciones previamente mencionadas están obligadas por la LGTAIP a dar la información que los usuarios solicitan, también se rigen por las leyes que protegen los datos personales de los mismos usuarios —principalmente la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados— y están obligadas de igual forma a cumplirlas. El problema y las alternativas que se proponen para estas situaciones se retomarán con mayor detalle en capítulos posteriores.

## **1.6. El rol de las bibliotecas y archivos en el derecho de acceso a la información**

En lo que respecta al acceso a la información en la comunidad bibliotecaria, en 1992 el Colegio Nacional de Bibliotecarios elaboró un *Código de Ética Profesional* para los bibliotecarios y los trabajadores. Este código, que tiene carácter obligatorio, señala que la información pública es vital para el desarrollo nacional; por esta razón, los bibliotecarios y los trabajadores de la información en general deben oponerse a cualquier forma de censura, desempeñar su labor con imparcialidad y objetividad,

---

<sup>72</sup> *Ídem*.

<sup>73</sup> Figueroa Alcántara, Hugo Alberto, “Apertura radical y los movimientos sociales de acceso abierto a la información y al conocimiento, elementos fundamentales para fortalecer las redes de infodiversidad en la era digital: tendencias y retos”, en Morales, Estela (coord.), *op. cit.*, p. 16.

independientemente de la institución en la que laboren, y deben respetar los datos personales de los usuarios<sup>74</sup>.

En la comunidad bibliotecaria internacional, la libertad de acceso a la información también es un derecho preponderante para los ciudadanos no sólo para expresar cualquier opinión, sino también para tener un acceso sin restricciones a la expresión de estas opiniones; esto implica que esta información circule libre de juicios, ya que algunas de las ideas expresadas podrían ser ofensivas para el personal bibliotecario que labora en los centros de acceso a la información.

En este sentido, ya que el libre acceso a la información es un pilar fundamental en la profesión bibliotecaria, esto se ve reflejado en el código de ética de diversas asociaciones bibliotecarias en todo el mundo. De acuerdo con la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias (IFLA), en más de 60 países las asociaciones latinoamericanas se han desarrollado y aprobado códigos de ética especializados para los bibliotecarios, en los que pueden observarse particularidades de cada país y generalidades en común; uno de estos puntos en común es la responsabilidad de la biblioteca (como recinto) y del bibliotecario (como prestador y facilitador de servicios) en garantizar el libre acceso a la información. Incluso, en algunos de estos códigos recopilados por el Comité de Libre Acceso a la Información y Libertad de Expresión (FAIFE) de la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias (IFLA), se enfatiza que los profesionales de la información deben de luchar contra todo tipo de censura. A continuación, se presentan los códigos de Israel, Bélgica y México, que cuentan con un apartado específico para este aspecto<sup>75</sup>:

- Sobre la censura, el código de ética de **Israel** expresa específicamente que el bibliotecario podrá escoger y hacer uso de la literatura sin hacer uso de la censura por motivos personales, políticos o religiosos siempre y cuando ésta sea relevante y cumpla con los objetivos y estándares particulares de la

---

<sup>74</sup> Cfr. *Código de Ética Profesional*, Colegio Nacional de Bibliotecarios, A.C., <http://www.cnb.org.mx/index.php/documentos/codigo-de-etica>

<sup>75</sup> Cfr. *Códigos de Ética Profesionales para Bibliotecarios*. IFLA, <https://www.ifla.org/ES/node/7237#iflancodeofethics>

biblioteca. Asimismo, el documento señala al bibliotecario como responsable de presentar una variedad de opiniones sobre temas de actualidad que refleje la variedad y los intereses de los usuarios sin someterse a la censura de grupos de presión o de grupos minoritarios<sup>76</sup>.

- Por su parte, el código de ética de la Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek, Archief en Documentatie (VVBAD) en **Bélgica** determina en el punto dos de los apartados que describen el ejercicio de la profesión que el bibliotecario deberá defender el libre acceso a la información y a la cultura, repudiar la censura y la discriminación, de modo que actúe conforme a las legislaciones que vigilen los derechos de autor y las leyes de privacidad<sup>77</sup>.
- Por último, el Código del Colegio Nacional de Bibliotecarios de **México** refiere que los profesionales de la información también están obligados por la ética de su profesión a facilitar y permitir el acceso a la información, por lo que deberán oponerse a la censura de los servicios apoyándose en las normas y legislaciones correspondientes<sup>78</sup>.

Las disposiciones que se encuentran en los códigos de ética de los países mencionados están fundamentadas en el código expedido por la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias (IFLA) en 2012, que a su vez, se basa en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, mismo que menciona que la misión principal de los profesionales de la información es garantizar el acceso a la información para todas las personas, lo cual contribuirá al desarrollo de la democracia y al desarrollo personal e intelectual de dichas personas; asimismo, declara que estos deben rechazar cualquier tipo de censura o restricción a este derecho así lo imponga un gobierno o sociedad religiosa. Ésta es una idea que la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias IFLA y la UNESCO impulsaron desde 1980 para

---

<sup>76</sup> Cfr. *Code of Ethics of the Librarians in Israel*, Israel Center for Libraries, IFLA, <https://www.ifla.org/ES/node/7237#iflancodeofethics>

<sup>77</sup> Cfr. *Professional code for information professionals in libraries and documentation centers*, VVBAD, IFLA, <https://www.ifla.org/ES/node/7237#iflancodeofethics>

<sup>78</sup> Cfr. *Código de Ética Profesional*, Colegio Nacional de Bibliotecarios, op. cit.

garantizar la disponibilidad de los materiales publicados en todos los formatos a través del programa de Acceso Universal a las Publicaciones (UAP por sus siglas en inglés); aunque el programa cerró en 2003, la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias (IFLA) continuó las mismas ideas a través de su programa FAIFE (Committee on Freedom of Access to Information and Freedom of Expression), vigente desde 1977.

*Tabla 3. Códigos de ética para bibliotecarios, puntos en común*

	Israel	Bélgica	México
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>El bibliotecario tendrá la responsabilidad de ofrecer al usuario la mayor y más diversa cantidad de información que se encuentre bajo su resguardo, sin omitir ni ocultar sus recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los bibliotecarios deben defender el ejercicio del libre acceso a la cultura (además de a la información).</li> <li>No deberá hacer censura ni discriminación en el acceso a la información.</li> </ul>	
Similitudes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los bibliotecólogos deben comprometerse con el acceso a la información y actuar en consecuencia.</li> <li>Los bibliotecólogos deben oponerse a la censura en el acceso a la información contenida en los centros de información.</li> <li>Los bibliotecólogos deben tener un carácter ético que garantice que los usuarios accedan a la información.</li> <li>Los bibliotecólogos deben desarrollar mecanismos que faciliten el acceso a la información, creando catálogos y guías para que los usuarios soliciten la información.</li> <li>Los bibliotecólogos deben difundir los materiales contenidos en los centros de información.</li> </ul>		

Fuente: elaboración propia, con base en *Códigos de ética profesionales para bibliotecarios*; *Code of Ethics of the Librarians in Israel*; *Professional code for information professionals in libraries and documentation centers*; y *Código de Ética Profesional, Colegio Nacional de Bibliotecarios*.

Por su parte, en cuanto a los archivos, se cuenta con el *Código de Ética para los Profesionales de la Archivística*, expedido en el XIII Congreso Internacional de Archivos celebrado en Pekín, China, en 1996. Dirigido a quienes cuidan, controlan, custodian, conservan y administran los archivos, este documento “sugiere lineamientos y pautas de conducta laboral para lograr la excelencia y la confianza pública en el quehacer de los archivistas”.<sup>79</sup> En sus numerales esenciales que se relacionan, de manera directa o indirecta, con el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, se señala:

<sup>79</sup> ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, “Código de ética”, *Secretaría de Gobernación*, <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/codigo.html>

**4. El archivista debe asegurar el acceso continuo y la inteligibilidad del material archivístico.**

El archivista selecciona los documentos que deben ser conservados o destruidos primordialmente para salvar el testimonio de la actividad, de la persona o de la institución que produjo y acumuló los documentos, pero también debe tener en mente los cambios en las necesidades de investigación.

(...)

**6. El archivista debe promover el acceso más amplio posible al material archivístico y ofrecer un servicio imparcial a todos los usuarios.**

El archivista facilita la búsqueda de información creando métodos particulares y generales para todos los documentos bajo su custodia.

Ofrece orientación imparcial a todo usuario y emplea los recursos disponibles para ofrecer las mejores opciones de servicios.

Desalienta las restricciones absurdas o excesivas para el acceso y el uso de los documentos, pero puede sugerir o aceptar como condición para la consulta, restricciones claras y previamente establecidas de duración limitada. Debe observar celosamente y aplicar imparcialmente todos los acuerdos hechos al momento del préstamo, pero en su afán por conseguir la liberalización del acceso a los documentos y a la información, estará pendiente para renegociar las condiciones, de acuerdo al cambio de los tiempos y las circunstancias.

El archivista responde cortésmente y con ánimo de ayudar al usuario, a todos los requerimientos razonables en torno a los acervos, y promueve el mayor uso posible de estos, cuidando siempre de cumplir con las políticas institucionales, la reservación de los acervos, las consideraciones legales, los derechos individuales y los acuerdos establecidos con el donante. Explica las restricciones pertinentes a los usuarios potenciales y las aplica equitativamente.<sup>80</sup>

En ambos puntos, se observa la inclusión de los fundamentos esenciales del derecho de acceso a la información, al señalar que, en su conducta, los archivistas deben proteger los documentos que tienen bajo su resguardo, pero también tomar las acciones pertinentes para que la información consignada en ellos pueda llegar a los usuarios finales, cuyas actividades de conocimiento son el propósito último de tener esos archivos.

Asimismo, en cuanto al respeto a la privacidad y la salvaguarda de los datos personales, el numeral 7 del mismo Código señala que:

---

<sup>80</sup> *Ídem.*

**7. El archivista debe respetar el acceso y la privacidad actuando dentro de los límites de la legislación pertinente.**

El archivista cuida que la privacidad personal, corporativa y la seguridad nacional sean protegidas sin por ello destruir información, especialmente en el caso de los documentos electrónicos para los que la puesta al día y la eliminación de los mismos es una práctica común. Tiene que respetar la privacidad de los autores y de los individuos que aparecen en los documentos, especialmente de aquellos que no tuvieron ni voz ni voto en la manera en la que se iba a disponer de los materiales.<sup>81</sup>

Este artículo guarda similitud con el contenido de la LGPDPSO, la cual señala, de igual forma, que la información que comprometa la privacidad de particulares o que tenga implicaciones de seguridad nacional debe ser clasificada como reservada, salvo por el caso de persecución de delitos de corrupción, violación a los derechos humanos o crímenes de lesa humanidad.

Finalmente, se advierte que el resto de los documentos sobre derecho de acceso a la información en el mundo se encuentran basados en los preceptos del presente.

En este capítulo se mostró la evolución que ha tenido el derecho al acceso a la información y sus repercusiones en la democratización del conocimiento sobre la actividad gubernamental. A partir del recuento de las reformas habidas al artículo 6 constitucional, se ha podido observar cómo se pasó de un texto corto y generalizado (reforma de 1977) a un texto amplio, específico y que cubre muchos flancos de la problemática habida del derecho al acceso a la información (texto de 2014). Además, puede notarse cómo en este recorrido, el derecho de acceso a la información fue hallando importantes vínculos con otros conceptos, como los de transparencia y rendición de cuentas. Todo esto permitió desembocar en un conjunto de leyes secundarias que hoy rigen la materia y nutren al cuerpo de derecho en México. Ciertamente, a partir del rescate del tema en la agenda legislativa en el 2000 con el reconocimiento de derecho a la información como garantía individual, se ha observado un desarrollo legislativo rápido y continuo que ha dado mucho de qué hablar en los ámbitos político y social, y que es reflejo de la

---

<sup>81</sup> *Ídem.*

importancia que por fin se le concede a este asunto que fuera por muchos años relegado.

Por otro lado, es importante resaltar que una de las repercusiones significativas que ha tenido la garantía de este derecho ha sido la evolución de los mecanismos de recuperación, sistematización y conservación de la información, dados a la par en los últimos años gracias a la era digital. En el caso de la información pública, estos mecanismos se realizan a partir de un formato específico: el archivo. Es por ello que, en el capítulo siguiente se abordará puntualmente la evolución que ha tenido la práctica archivística a partir de los cambios en la garantía del derecho de acceso a la información pública.

## **CAPÍTULO II. LOS ARCHIVOS PÚBLICOS EN MÉXICO**

Dado que el archivo es la expresión más inmediata de la información de carácter público, las prácticas bibliotecológicas y archivísticas forman parte de la administración pública y operan bajo cierta normatividad. Lo anterior tiene su razón de ser en que los archivos en este ámbito permiten que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al libre acceso a la información pública y conocer cómo y de qué manera determinadas autoridades toman decisiones.

En el presente capítulo se retoman los orígenes del término archivo y sus funciones dentro de la administración pública. En este sentido, se presentan algunas definiciones del concepto, las modificaciones que ha tenido a través del tiempo, la tipología que se le ha asignado de acuerdo con sus funciones y las condiciones en las que se ha contemplado su acceso por los ciudadanos. Para los intereses de este estudio, y debido a la importancia que tienen dentro de la administración pública, la información descrita se centra en los archivos públicos, entendiendo por éstos los archivos históricos y administrativos.

Otro aspecto importante respecto de los archivos en la administración pública es la consolidación de sistemas e instituciones encargadas de regularlos. Por esta razón, en el último apartado se abordará la evolución que tuvieron los archivos públicos en México durante el siglo XX y la primera década del XXI. Se describirán puntualmente los avances que se implementaron en materia de gestión y regulación durante ese periodo y las implicaciones que han tenido en la construcción del actual marco jurídico.

### **2.1. La función del archivo y sus alcances**

Una definición en sentido lato y con una orientación funcional del término ‘archivo’ se refiere a “todo conjunto documental conservado en vista de su oportuna utilización”<sup>82</sup>. En ese sentido, un archivo se puede entender como un conjunto de

---

<sup>82</sup> Anaya, José María, *Archivos públicos, privados y mixtos*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, 1972, p. 7.

documentos referidos a algún tema específico, con una organización específica, con un carácter terminado o en construcción de acuerdo a si se siguen incorporando o no documentos a dicho conjunto y con adiciones consuetudinarias o esporádicas al mismo. Una primera distinción general importante es la del carácter público o privado de ese conjunto de documentos. Se considera que un archivo es público por la propiedad material correspondiente esencialmente al Estado o a la cosa pública, por el tipo de documentos que integran la masa documental (expedientes, cartas, entre otros), por la mínima restricción al acceso y consulta del mismo además del interés público en el contenido del material<sup>83</sup>.

Por otro lado, los archivos privados se caracterizan por pertenecer a personas jurídicas privadas o particulares primordialmente. En ese mismo orden de ideas, el carácter de la masa documental es totalmente distinto al de un archivo de carácter público, en este caso se puede hablar de registros de contabilidad personales (aunque existen archivos privados que son de interés público). Por último, la consulta y el carácter del acervo documental privado es notoriamente restringido, lo mismo el interés del fondo documental<sup>84</sup>.

La definición de archivo ha evolucionado a lo largo del tiempo hasta ser también un objeto en distintas disciplinas, como la archivística y la archivología<sup>85</sup>. En la práctica archivística del siglo XIX y de comienzos del XX, el archivo se ocupaba únicamente para referir los documentos de origen público o que provenían de instituciones reconocidas —tribunales, iglesias y universidades—. Por esta razón, en el caso de los países de antigua tradición archivística, y sobre todo en Europa, la palabra archivo se refiere al “conjunto de documentos, sean cuales fueran su fecha, forma y soporte material, producidos o recibidos por toda persona física o moral, y por todo servicio u organismo público o privado en el ejercicio de su

---

<sup>83</sup> Anaya, José María, *op. cit.*, p. 8.

<sup>84</sup> Anaya, José María, *op. cit.*, pp. 8-9.

<sup>85</sup> Cruz Domínguez, Silvana Elisa, “Archivística: objeto de estudio y sustento teórico” en Rendón Rojas, Miguel Ángel (coord.), *Bibliotecología, archivística, documentación: intradisciplina, interdisciplina o transdisciplinariedad*, México, UNAM-Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, 2011, p. 52.

actividad”.<sup>86</sup> En otros países, como Estados Unidos y Canadá, el término archivo se relacionaba con los “documentos que han cesado de tener utilidad corriente y son conservados, clasificados o no, por el organismo que los produjo o por sus sucesores para sus propias necesidades, o por un servicio de archivo, debido a su valor permanente”.<sup>87</sup>

En las definiciones anteriores se establecen algunas características de los archivos en cuanto a su origen y destino. En específico, éstas se enfocan en la existencia de un conjunto de documentos emitidos por una persona u organización, los cuales tienen el valor suficiente para ser conservados por quienes los elaboraron. También, a partir de estas definiciones es posible considerarlo como un depósito permanente o transitorio en el que se organizan documentos y elementos que están al servicio de ciertas administraciones, la investigación, la difusión cultural y los ciudadanos.

Sin embargo, Cruz Mundet plantea una definición que amplía la perspectiva compartida sobre el archivo como un conjunto de documentos o el espacio en el que se ubica su depósito, para considerar la función por la cual estos son administrados. Específicamente, el autor propone que el archivo es un “sistema corporativo de gestión que contribuye de manera efectiva mediante una metodología propia a la definición de los procesos de producción administrativa, garantizando la correcta creación de documentos, su tratamiento, conservación, acceso y comunicación”.<sup>88</sup>

A partir de esta definición es posible identificar no sólo el fin que cumplen los archivos, sino también la esencia de las actividades que realizan los profesionales en su gestión. De forma específica, la gestión documental se realiza mediante una metodología archivística<sup>89</sup>, la cual supone el diseño de los documentos de acuerdo

---

<sup>86</sup>Duchein, Michel, *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y la transferencia de la información conservada en los archivos: un estudio del RAMP*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), París, 1983, p. 1.

<sup>87</sup> *Ídem*.

<sup>88</sup> Cruz Mundet, Consejo Internacional de Archivos, *Diccionario de Terminología Archivística*, citado en Cruz Mundet, José Ramón, *Archivística. Gestión de documentos y administración de archivos*, Alianza Editorial, 2014, p. 70.

<sup>89</sup> En torno a la disciplina en la que se apoya este trabajo para la definición de archivo, cabe aclarar algunas cosas. Se eligió la perspectiva de la archivística por ser la más adecuada para la descripción

con la información que pretenden recoger, su custodia y actualización frente a la transformación continua de los soportes, y la creación de sistemas para su clasificación y acceso.

Con el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, tanto los documentos como los archivos han sufrido diversas transformaciones. La principal es que los documentos pueden crearse haciendo uso de medios electrónicos, lo cual implica que su existencia no dependa de un soporte físico. En este sentido, se ha definido como *electrónico* a un documento “generado, gestionado, conservado y transmitido por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, siempre que incorporen datos firmados electrónicamente”.<sup>90</sup>

Pese a que un documento remite a una entidad física diferenciada, puede haber información generada por medios electrónicos que no se concentre inicialmente en documentos, pero cuyo tratamiento sea de interés de la archivística. Para distinguir ese tipo de información, Cruz Mundet señala las tres condiciones básicas que sigue el profesional en la gestión de archivos:

- Que dicha información sea producida de forma necesaria e inevitable por personas u organizaciones por el desempeño de sus actividades.
- Que sea producto de procesos establecidos —como procedimientos administrativos.
- Que su creación, uso y conservación esté regulada jurídicamente.<sup>91</sup>

Así pues, un documento electrónico se diferencia de uno tradicional por ciertas características, como las siguientes:

---

del tema, aun con la conciencia de la distancia que guarda con la bibliotecología. Esta distancia es histórica ya que Cruz Mundet hace aclaraciones como que “a finales del siglo XIX y principios del XX hubo un acercamiento entre la archivística y la bibliotecología” (p. 53), lo cual da una pista de la especialización de ambas disciplinas en periodos posteriores y lo poco relacionadas que suelen estar. Es por ello que, a pesar de la búsqueda de fuentes que sugirieran la definición de archivo desde una perspectiva bibliotecológica, se encontró que los mismos bibliotecólogos remiten la discusión a la archivística. A pesar de esto, autores como Miguel Ángel Rendón Rojas declaran que ambas disciplinas son autónomas, pero poseen entre sí puntos de toque en algunos objetos de estudio, como los procesos informativos documentales y los sistemas de información (p. 92).

<sup>90</sup> Cruz Mundet, José Ramón, *Diccionario de archivística*, citado en *Ibidem*, p. 60.

<sup>91</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 66.

- Registro y uso de símbolos: para que los documentos electrónicos sean accesibles para los usuarios, el medio y los símbolos que los conforman deben ser codificados. Lo anterior incluye el uso de elementos como el *hardware* y el *software*.
- Conexión entre contenido y medio: el contenido de un documento electrónico puede ser separado del medio original y ser transferido a otros soportes.
- Características de la estructura física y lógica: la estructura física del documento electrónico depende del hardware y del software. Su estructura lógica se conforma de los elementos internos que le ha brindado su creador. Para considerarse completo y auténtico el documento debe conservar su estructura original.
- Metadatos: éstos ayudan a que un texto pueda ser útil y funcional, pues son “los datos estructurados, utilizados para describir y catalogar elementos que sistemáticamente identifican varios atributos de una clase de artículos”.<sup>92</sup> La introducción de medios digitales para la creación de documentos trajo consigo el desarrollo de este tipo de información, con la que es posible identificarlos por su contexto y relación con otros documentos. En general, establecen la relación entre un documento y su contexto funcional y administrativo.
- Conservación: debido a la eficiencia de la tecnología, los documentos electrónicos se conservan y almacenan en sistemas que permiten que su acceso y organización se dé de manera rápida y estructurada.

Los archivos cumplen diversas funciones en su gestión, independientemente de que los documentos tengan soportes físicos o electrónicos y de que sus formatos sean diversos. Entre sus funciones, se encuentran las siguientes:<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Gutiérrez Zepeda, Nicolás (coord.). *Teoría y práctica archivística IV*, Cuadernos del Archivo Histórico de la UNAM, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 110.

<sup>93</sup> Cfr. Cruz Mundet, *op. cit.*, pp. 72-73.

- Participar en los procesos que integran el ciclo de vida de los documentos, desde su creación hasta su conservación definitiva.<sup>94</sup>
- Organizar los documentos que sean necesarios para la gestión de las organizaciones que los producen y aquellos que sean seleccionados para su conservación —esto último incluye su disposición en entornos seguros de preservación—.
- Evaluar los riesgos para la gestión y la memoria de las organizaciones, así como para los derechos de los ciudadanos, ante la ausencia de documentos por una contingencia.
- Describir y clasificar los documentos desde su elaboración, de modo que estén disponibles para su consulta.
- Prestar servicios de consulta y réplica de los documentos para las organizaciones y los ciudadanos.
- Conservar los documentos seleccionados como parte del patrimonio histórico de los países.
- Garantizar la aplicación de procedimientos adecuados para la eliminación de documentos que no tengan valor en el futuro.
- Desarrollar políticas de edición y difusión del patrimonio histórico y, en general, proporcionar información a las organizaciones y ciudadanos sobre la práctica archivística.

El conjunto de estas funciones hace del archivo un recurso básico de información al servicio de la administración pública y de las organizaciones generadoras de documentos de carácter público. De igual forma, los archivos están al servicio de

---

<sup>94</sup> La *Information lifecycle management* (ILM) o la gestión del ciclo de vida de la información se conforma de diversas estrategias que administran el almacenamiento de la información a lo largo del ciclo de un documento. Este término ha sido usado en los últimos años por la industria informática, en específico, en la gestión de la información estructurada, datos contenidos en aplicaciones transnacionales y también como sinónimo del *data lifecycle management* (DLM). Recientemente el ILM se ha centrado en la gestión de grandes cantidades de datos con el fin de ahorrar costes, por lo que contempla medidas de determinación del ciclo de vida de los archivos de acuerdo con las necesidades de uso, disponibilidad y datos almacenados. García, Elisa, *Gestión del ciclo de vida de datos y documentos: acercando posiciones*, Anuario ThinkEPI 2013, p. 99.

los ciudadanos que soliciten información sobre sí mismos o sobre los procesos de las entidades públicas, así como de la investigación y la difusión cultural.<sup>95</sup>

Asimismo, con el tiempo, fue posible identificar y clasificar distintos tipos de archivos de acuerdo con sus funciones. En el caso del ámbito administrativo, según la Ley General de Archivos mexicana, el archivo se define como un “conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden”.<sup>96</sup> En este sentido, se incluyeron funciones que anteriormente no se habían contemplado bajo un sustento jurídico, en especial, aquellas relacionadas con las obligaciones de los sujetos de velar por su organización y seguridad.

En esta ley también se describen los tipos de archivos, los cuales son de concentración, trámite, generales, históricos y privados de interés público. Éstos se conforman de los siguientes elementos:<sup>97</sup>

- Los archivos de concentración están integrados por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras. Su uso y consulta es esporádica.
- Los archivos de trámite son documentos de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados.
- Los archivos generales son documentos que salvaguardan la memoria de una entidad federativa a corto, mediano y largo plazo, además de que contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas.
- Los archivos históricos son documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria histórica, regional o local de carácter público.
- Los archivos privados de interés público son documentos de interés público, histórico o cultural que se encuentran en propiedad de determinadas

---

<sup>95</sup> Cfr. Cruz Mundet, *op. cit.*, pp. 73-74.

<sup>96</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF), *Ley General de Archivos*, México, 2018, p. 2.

<sup>97</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 3.

personas, que no reciben o ejercen recursos públicos, ni ocupan una posición de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno<sup>98</sup>.

De igual manera los archivos públicos, independientemente de los fines a los que sirvan, tienen las siguientes características:<sup>99</sup>

- Son documentos de propiedad estatal: estos pueden ser un archivo que reporte la actividad de una entidad federativa en cualquiera de sus ramas.
- Son accesibles para el público general: esto es posible si no se establecen restricciones para acceder a ellos.
- Son de interés público debido a su contenido interno.

En ocasiones, algunos archivos públicos tienen ciertas restricciones para su acceso. Estas pueden ser parciales o totales y absolutas. El acceso parcial se refiere a documentos reservados que sólo se conceden a determinados grupos, como a los de investigadores y científicos; esto se debe a razones como el contenido de los archivos y el estado de conservación en el que se encuentren.

El acceso total o absoluto se refiere a los documentos que instrumentan secretos públicos o de Estado, como papeles de los servicios de inteligencia, secretos privados o particulares. Todos estos archivos quedan reservados exclusivamente para uso del funcionario que requiera consultarlos en virtud de sus funciones específicas.

---

<sup>98</sup> En este tenor, la clasificación de documentos públicos planteada en la Ley General de Archivos corresponde con el modelo teórico de gestión de documentos desarrollado por Cruz Mundet. De acuerdo con el autor, los archivos pueden ser gestionados a partir de tres subsistemas: el primero es la administración de documentos de uso frecuente o de aquellos que se encuentran en fase de trámite —también conocidos como archivos o documentos *de oficina*—. Una de sus características es que no permanecen mucho tiempo dentro de este subsistema, por su constante actualización. El segundo se conoce como parte intermedia. Los archivos clasificados en este rubro son aquellos que ya fueron tramitados o cuya frecuencia de uso ha disminuido. Los archivos que no sean solicitados como parte de la fase anterior dejan de ser manipulados por la parte administrativa y pasan al archivero. El tercer subsistema es de carácter histórico, pues selecciona los documentos que ya no sirvan a la parte administrativa y que puedan aportar información cultural a generaciones futuras.

<sup>99</sup> Anaya, José María, *op. cit.*, p. 8.

En resumen, los documentos son parte fundamental de los archivos, puesto que brindan información de carácter público, cultural e histórico. Por ello es importante conocer su origen y evolución, así como las funciones administrativas y de interés social que desempeña dicho concepto.

## **2.2. Visión del acceso a la información y los documentos de archivo**

A través del tiempo, las tradiciones, las culturas, las ideologías y diversos rituales importantes se han plasmado en soportes como tablillas enceradas, papiros, pergaminos y papel. Con el paso del tiempo, los medios para comunicar la información han cambiado. Debido a la presencia de la tecnología, hoy en día es posible contemplar medios que facilitan el acceso a la información de carácter público y social. Sin duda, todo lo anterior incluye la organización, estructura y almacenamiento de los archivos. En este sentido, es importante conocer su origen y las diversas funciones que ha tenido con el tiempo.

Desde los orígenes de la escritura, diversas civilizaciones conservaron documentos importantes con el fin de recurrir a ellos cada vez que fuera necesario. Los archivos más antiguos se remontan al 4,000 a. C. en el Antiguo Oriente: en la Ciudad de Ebla y en los asentamientos de la antigua Mesopotamia se han hallado numerosos objetos, entre ellos grandes volúmenes de documentos, órdenes de gobierno, sentencias judiciales, cuentas y actos privados.<sup>100</sup>

No obstante, el acceso a dichos documentos estaba limitado a funcionarios oficiales que se encargaban de custodiarlos. En este sentido, su conservación se relacionaba con el ejercicio del poder y, en consecuencia, con la disposición de herramientas para gobernar y administrar. Así, puede decirse que el acceso a todo tipo de documento —el cual podría considerarse como archivo— era un privilegio que pocos poseían, especialmente funcionarios o personas de una jerarquía diferente a la de la población en general.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Mendo-Carmona, Concepción, “Los archivos y la archivística: evolución histórica y actualidad”, en Ruiz Rodríguez, Antonio (ed.), *Manual de Archivística*, Madrid, Síntesis, 1995 p. 20.

<sup>101</sup> Cfr. Duchein, Michel, *op. cit.*, p. 2.

El acceso del público a los archivos se planteó por primera vez con la consolidación de la ciudad ateniense del siglo IV a.C., es decir, con el nacimiento de la noción de democracia. Un ejemplo de las posibilidades de acceso a los archivos que suponía este modelo era la solicitud, por parte de las personas que fueran acusadas de un delito, de que se buscaran pruebas que apoyaran su defensa en los documentos oficiales. Por otra parte, la organización romana estableció en las ciudades importantes *tabularios* provinciales, los cuales eran depósitos de archivos en los que se recogía la legislación, jurisprudencia y la documentación administrativa. En este sentido, la organización burocrática del mundo grecorromano desarrolló el concepto de archivo relacionado a una institución del Estado que asignaba fe pública a los documentos en él conservados.

En la Europa medieval, por el contrario, el acceso a los documentos de carácter público aún se destinaba a las personas con determinados privilegios.<sup>102</sup> Posteriormente, con el Estado moderno, caracterizado por la presencia de monarquías absolutas y centralizadoras, surgieron los primeros *Archivos de Estado*. En ellos se reunieron los documentos que concernían al gobierno del Estado y que se habían mantenido, hasta ese entonces, en manos de consejeros, secretarios, diplomáticos y demás miembros que ejercían funciones estatales. Tal fue el avance que tuvieron los archivos en el siglo XVI, que su noción de propiedad fue sustituida por la de archivos públicos. Por ende, los documentos se convirtieron en un elemento fundamental de la administración pública e incluso adquirieron una función jurídico-política.<sup>103</sup>

A la par de estos cambios importantes, desde el siglo XV y el XVI surgió la curiosidad de los historiadores europeos por los documentos originales. Más allá de solamente copiarlos o resumirlos, estos buscaban examinarlos de manera crítica. Con ello, se iniciaron conflictos entre los historiadores y los dueños de los archivos, puesto que estos últimos se resistían a exponer a la vida pública documentos que fundaron gran parte de las tradiciones, derechos y privilegios de las sociedades europeas. En este sentido, si se publicaban documentos que contenía información

---

<sup>102</sup> Cfr. Cruz Mundet, *op. cit.*, p. 25.

<sup>103</sup> Cfr. Mendo-Carmona, Concepción, *op. cit.* p. 22.

archivística, éstos tenían que ser aprobados por las autoridades correspondientes.<sup>104</sup>

Por otro lado, con el resurgimiento y la consolidación del modelo político democrático se estableció que la aplicación del derecho debía basarse en una idea de justicia y la transparencia, en especial, al plantear que todo acusado debía tener acceso al testimonio de sus acusadores. Estas innovaciones jurídicas se consolidaron con la Revolución Francesa, puesto que se comenzó a proclamar que los archivos nacionales, es decir, los documentos gubernamentales, administrativos, judiciales y eclesiásticos estuvieran a disposición de manera libre y gratuita a cualquier ciudadano que lo solicitara.

Ante la desaparición de las estructuras feudales y absolutistas y el surgimiento de las revoluciones democráticas liberales, el siglo XIX se caracterizó por la conformación de depósitos archivísticos. Aunque faltaba mucho para que los archivos fueran accesibles a todos los ciudadanos, en algunos países como Bélgica, Francia, Inglaterra, Italia y Países Bajos se admitió el principio de la libre disponibilidad de los documentos bajo ciertas condiciones y límites.<sup>105</sup>

Las dos Guerras Mundiales, principalmente la Segunda (1939-1945), también tuvieron efectos significativos sobre la disponibilidad de los archivos de interés público. El acceso a ciertos documentos sirvió para demostrar, por ejemplo, la responsabilidad que tuvieron dirigentes nazis en crímenes contra la humanidad durante el holocausto. En este sentido, los archivos tuvieron grandes contribuciones históricas que ayudaron a develar información que sólo estaba disponible para ciertos personajes.

En general, los avances en materia de acceso a los archivos públicos en el siglo XX se resumen en los siguientes puntos:<sup>106</sup>

- Desarrollo de métodos cuantitativos de investigación, los cuales exigían una gran masa de documentos para extraer datos numéricos importantes.

---

<sup>104</sup> Cfr. Duchein, Michel, *op. cit.* p. 3.

<sup>105</sup> Cfr. *Ibíd.*, p. 4.

<sup>106</sup> Cfr. *Ibíd.*, p. 6.

- El interés cada vez mayor por los aspectos económicos y sociales de la historia y de los archivos de gobiernos, asociaciones, sindicatos, hasta entonces poco conocidos.
- A partir de la década de 1960 apareció de manera paulatina y al menos en los países occidentales la noción de derecho a la información. Todo ello contribuyó a la reivindicación del acceso a los archivos, puesto que ya no se consideraba sólo como una necesidad histórica o científica, sino como un derecho democrático de todos los ciudadanos.
- Los avances tecnológicos ayudaron al acceso a la información. De manera particular, el microfilm y la reprografía contribuyeron a multiplicar copias de un documento, además de que permitían consultarlo a distancia sin la necesidad de transportar los originales. Otras herramientas que abonaron a este fin fueron las técnicas audiovisuales y la informática, con las cuales fue posible consultar documentos en formatos que antes no se habían conocido.

Lo anterior fue fundamental para contemplar otras perspectivas sobre el acceso a los archivos; la principal fue que su consulta no sólo podía darse con fines de carácter histórico, sino también público. Con ello se confirmó que, independientemente del fin o interés, acceder a un archivo es un derecho de los ciudadanos a conocer la información pública. El libre acceso permite que cualquier persona conozca datos que antes estaban destinados a un grupo privilegiado y que los gobiernos garanticen la transparencia de sus procesos y decisiones.

Por otra parte, el desarrollo de herramientas tanto metodológicas como tecnológicas durante el siglo XX contribuyó a mejorar los procesos de organización de la información. Específicamente, dichas herramientas permitieron la réplica de documentos sin la necesidad de transcribirlos, la creación de sistemas de clasificación más sofisticados y la presentación de información en formatos que permiten que su consulta no sea física.

El contexto antes descrito muestra un panorama general en cuanto al derecho de acceso a la información y los mecanismos para garantizarlo en Occidente. No obstante, este tema también fue muy importante en países de América Latina, como

México. En el siguiente apartado se desarrollará el origen del interés por la información pública, los archivos y la conformación de instituciones y sistemas para su conformación en el país.

### **2.3. El ejercicio del derecho al acceso a la información a través de los archivos públicos**

El derecho de acceso a la información ha seguido un largo proceso de desarrollo, que ha tomado 43 años a partir de la primera reforma al artículo 6 constitucional. Aunque su primer atisbo se dio en 1977, en realidad fue en 2002 cuando, con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se estableció que toda aquella información contenida en las instituciones públicas es de carácter público y accesible. Derivado de esta ley, cada una de las 32 entidades federativas creó su propia ley de acceso a la información para dar respuesta a sus necesidades propias. Fue hasta 2014 cuando la reforma comenzó, entre otras cuestiones, a centrar su interés en los archivos, dándoles un fundamento constitucional y obligando a las entidades a organizarlos con el fin de contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas.

Los archivos públicos en México tienen una larga historia. Distintas administraciones y gobiernos han contribuido a consolidar sistemas, estructuras e instituciones encargadas de regular y operar los documentos de carácter público. Sin embargo, en las últimas décadas se avanzó más en la consolidación de leyes y cambios que marcan un hito en la materia.

El Archivo General de la Nación fue fundado en 1723 con el nombre de Archivo General de la Nueva España por el segundo conde de Revillagigedo Juan Vicente de Güemes Pacheco y Padilla, con el objetivo de clasificar, organizar y resguardar los documentos del virreinato. Su permanencia no ha sido fácil debido a que atravesado diversas vicisitudes en el convulsivo siglo XIX. Su nombre ha cambiado a través del tiempo, y en 1918 se le llamó Archivo General de la Nación por decreto presidencial. Su importancia radica en que ha fungido como la institución rectora de la archivística en México. A lo largo de su historia, este archivo se ha ubicado en

diversos espacios, desde el Palacio Nacional hasta su sede actual en el Palacio de Lecumberri, pasando por la Casa Amarilla en Tacubaya y el Palacio de las Comunicaciones en Tacuba.

A pesar de que los archivos tuvieron sus orígenes en el país desde muchos años atrás, fue a partir de 1949 cuando éstos comenzaron a tener relevancia dentro de la administración pública en un nivel institucional, jurídico, técnico y operativo. Dicha relevancia se debió a que los recursos documentales eran generadores de servicios esenciales para los órganos de gobierno. En este sentido, su gestión fue evolucionando con el paso de un gobierno a otro, se conformaron sistemas para administrarlos y se crearon instituciones para consolidar dichos sistemas.<sup>107</sup>

Al respecto, Aguilera Murguía describe cuatro etapas en las que se realizaron distintas acciones que ayudaron en la consolidación y progreso de los archivos públicos y la práctica archivística. En la primera de ellas (1964-1980) se inició de manera permanente y sistemática un proceso de promulgación de reformas administrativas en el sector público federal. El segundo periodo (1981-2000) se relaciona con el surgimiento, desarrollo y decadencia del Sistema Nacional de Archivos (SNA). La tercera etapa (2000-2012) se desarrolló en la transición democrática, representada por la alternancia política en el poder federal. Por último, el cuarto periodo comprende de 2014 a 2017, en el cual el autor analiza los archivos públicos en el marco de la reforma a las leyes de transparencia. Estas etapas de evolución se presentan a profundidad en los siguientes párrafos.

La cuestión de los archivos dentro de la estructura de la administración pública mexicana comenzó con la Reforma Administrativa, la cual se efectuó de 1964 a 1976 y se extendió durante los años de su implementación. En este contexto, se trabajó el tema de los archivos como parte de los servicios administrativos mediante la realización de diagnósticos y la presentación de propuestas para mejorar la situación de atraso que predominaba en todos los niveles de la estructura administrativa. Ejemplos de lo anterior fueron el Dictamen de la Comisión de

---

<sup>107</sup> Cfr. Nacif Mina, Jorge, *Normatividad archivística vigente y la Administración Pública en México*, México, Escuela Mexicana de Archivos, A.C, s.f, disponible en [http://escuelamexicanadearchivos.com.mx/descargas/publicaciones/La\\_normatividad\\_archivistica\\_vigente.pdf](http://escuelamexicanadearchivos.com.mx/descargas/publicaciones/La_normatividad_archivistica_vigente.pdf)

Estudios sobre Sistemas y Procedimiento, y la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP).<sup>108</sup>

En general, la CAP se centró en recapitular los estudios que la Secretaría de la Presidencia promovía desde 1958 sobre la situación de la administración pública federal. Lo anterior incluyó el Dictamen de la Comisión de Estudios, publicado en diciembre de 1964. Este último estaba conformado por varios anexos que revisaban los diversos rubros administrativos de la administración pública federal, como los reglamentos interiores, el presupuesto, el control de adquisiciones y suministros, el manejo del personal, la correspondencia y los archivos.<sup>109</sup>

Otro diagnóstico se realizó en 1969, con la aplicación de una serie de cuestionarios para analizar el estado de la gestión administrativa del sector público. El informe sobre este ejercicio quedó plasmado en el documento *Sistemas de archivo en el sector público. Informe de las entidades centralizadas*. En general, éste expuso tres rubros importantes: 1) situación de la organización y los sistemas archivísticos; 2) métodos de trabajo de los procesos de gestión documental; y la 3) deficiencia de la integración de los recursos humanos, materiales y financieros. Algunos problemas relacionados con la administración de los archivos públicos que se plasmaron en este informe fueron los siguientes:

- Se identificó el uso de tres tipos de archivos: trámite, transición e histórico, lo que significa que desde ese tiempo ya se aplicaba el teorema del ciclo de vida documental. Sin embargo, se observó la ausencia de bases legales y la inexistencia de mecanismos para los flujos y controles de los documentos.
- Falta de inventarios y controles en la producción documental, así como la diversidad en el uso de nomenclatura.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Cfr. Aguilera Murguía, Ramón, *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2017, p. 21.

<sup>109</sup> Cfr. *Ibíd.*, p. 22.

<sup>110</sup> Cfr. *Ibíd.*, p. 25.

En general, la situación de los archivos federales se caracterizaba por la ausencia de sistemas y procedimientos unificados, lo cual les imposibilitaba cumplir con su propósito principal: brindar servicio de información. Esto se debía al crecimiento de las oficinas y de los documentos, a la diversidad de sistemas y procedimientos aplicados, así como a la falta de organización técnica y práctica en estos.<sup>111</sup>

La creación de herramientas que regularan la estructura y el funcionamiento de los archivos federales fue primordial en estos años, sobre todo porque estos documentos agilizaban la comunicación entre la administración pública y los ciudadanos.<sup>112</sup> Por esta razón, desde los análisis referidos previamente se propuso la creación de una Dirección General de Archivos Nacionales, la cual se encargaría de los archivos administrativos y los históricos. Con esto, dicho organismo absorbería las labores que hasta ese momento tenía el Archivo General de la Nación (AGN).<sup>113</sup>

Con la llegada de Luis Echeverría Álvarez a la presidencia, se presentaron cambios significativos en la materia. Por ejemplo, en 1971 se elaboró el documento *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976*, el cual pretendió modificar la estructura de la administración pública mediante once programas de carácter macro administrativo.<sup>114</sup> Su aplicación dividió el proceso administrativo gubernamental en dos grandes bloques: los sistemas

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>112</sup> Una de las instituciones que surgieron tras los diagnósticos realizados en los sesenta fue el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo del Gobierno Federal (COTECUTA). Para la historia de los archivos públicos, principalmente a nivel federal, su creación se considera un hito, pues conjuntó a los representantes de los archivos del Ejecutivo federal como grupo de enfoque para estudiar y proponer soluciones para el propio entorno archivístico. Esta institución representó uno de los principales mecanismos a nivel gubernamental para evaluar la situación de los archivos a nivel federal. Cfr. Ramírez, Merizanda; Sánchez, Ariel; Birrichaga, Diana y Beltrán, Luz del Carmen, "El devenir histórico de la cultura archivística en México", *Información, cultura y sociedad*, núm. 24, enero-junio 2011, p. 47; Aguilera, Ramón, *op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>113</sup> El Archivo General de la Nación es el archivo más grande de América tanto por la cantidad de documentos que resguarda como por su antigüedad. Se trata de un órgano descentralizado adscrito a la Secretaría de Gobernación, cuya función es promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la Nación, con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo. Cfr. Diario Oficial de la Federación (DOF), *Ley General de Archivos*, México, 2018.

<sup>114</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 29.

operativos o funciones sustantivas, y los sistemas de apoyo global o funciones adjetivas —que hoy podrían denominarse *transversales*—. <sup>115</sup>

Tras un periodo de diseño, la Reforma Administrativa se implementó hasta 1976. El artículo 20 es uno de los más importantes de dicha Reforma, puesto que en él se sustenta la práctica archivística dentro de la administración pública mexicana. En específico, dicho artículo consideraba a los archivos como parte de los sistemas de apoyo administrativos. <sup>116</sup>

Sin embargo, tanto en los reglamentos como en los manuales de organización que derivaron de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) la actividad archivística fue relegada como un elemento de las funciones atribuidas a las áreas de recursos materiales (las cuales se encargaban de las compras, el control vehicular o almacenes e inventarios). En este sentido, no se contempló la inclusión de dicha actividad en los sistemas de apoyo administrativo, como lo señalaba la ley, sino que se le consideró como un sistema aparte, que además tenía baja jerarquía. En consecuencia, la asignación de recursos a la administración de los archivos era escasa por no tratarse de un área prioritaria; incluso, por esta misma razón la práctica archivística ha sido objeto del estigma de ser poco relevante para el aparato burocrático.

A pesar de lo anterior, Aguilera Murguía señala que también se dieron algunos avances que consolidaron la administración de los archivos públicos. En especial, señala dos: la reestructuración y asignación de una nueva sede para el AGN, con las cuales se dio un interés por concentrar la gestión de los archivos históricos y los administrativos en una misma autoridad, y la realización, en 1977, del primer Seminario Nacional de Archivos, con el que se abrió la experiencia de la práctica archivística del centro del país hacia toda la República. <sup>117</sup> De acuerdo con Aguilera Murguía, la relevancia del Seminario fue más que la de ampliar la visión centralista

---

<sup>115</sup> En el caso de las funciones adjetivas, la reforma proponía programas específicos de a) planeación, programación y presupuesto; b) financiamiento; c) ejecución del presupuesto; d) contabilidad gubernamental; e) información, estadística y archivos; f) informática; g) evaluación; y h) recursos materiales. *Cfr. Ídem.*

<sup>116</sup> *Cfr. Ídem*, p. 35.

<sup>117</sup> *Cfr. Ídem*, pp. 36-37.

sobre la problemática de los archivos. La denuncia sobre el abandono en el que se encontraban la mayoría de los archivos históricos del país y la necesidad de modernizar los sistemas de archivos administrativos, fueron los elementos sobre los que se basó la propuesta del Sistema Nacional de Archivos (SNA).

El SNA nació en 1977, a raíz del Seminario Nacional y como resultado de distintas iniciativas internacionales. Éste pretendía regular, coordinar, homogenizar y dinamizar el funcionamiento de los archivos administrativos de los poderes federales, estatales y municipales con el fin de convertirlos en fuentes esenciales de información acerca del pasado y presente institucional. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han sido los órganos internacionales que más han influido en el ámbito del trabajo con archivos y documentos administrativos e históricos mediante distintos programas que han incluido en la agenda de política pública de distintos países temas como la transparencia y el acceso a la información como elementos fundamentales para su desarrollo<sup>118</sup>.

Por otro lado, debe reconocerse que fue bajo la gestión de Alejandra Moreno Toscano (1977-1982) cuando se logró disponer de un espacio único donde concentrar toda la información histórica, lo cual permitió realizar el traslado de los acervos documentales del archivo. Asimismo, se desarrolló la Guía General del Archivo General de la Nación, la cual aglutinaba los fondos y acervos documentales con los que contaba el archivo y el tipo de información que en ellos se puede encontrar. Esto ayudó a saber con mayor precisión acerca de los documentos con los cuales se cuenta, así como a mejorar el resguardo y conservación de los documentos y disminuir su desaparición. De tal modo, este esfuerzo dio cuenta de la importancia que comenzó a tener para el Estado el contar con un archivo eficiente en el contexto de la apertura democrática del país y de la sociedad.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Escobedo Romero, Juan, "La influencia en México de los Organismos Internacionales en materia de Información Pública", *Información, cultura y sociedad*, vol. 38, junio 2018, pp. 158-159.

<sup>119</sup> Cfr. Herrera, Juan Manuel, "Victoria San Vicente, archivista privilegiada", *Legajos*, núm. 2, abril-junio de 2014, pp. 112-115.

En general, se puede hablar de tres programas específicos que consolidaron las políticas públicas en esta materia y que fundamentaron en buena medida la labor del SNA en México. Se puede hablar de tres programas relativos a información que consolidaron las políticas públicas en esta materia y fundamentaron, en buena medida, el Programa de Gestión de Registros y Archivos (RAMP, por sus siglas en inglés), que reorientó la gestión archivística en nuestro país.

El segundo periodo en la evolución de los archivos públicos y la práctica archivística se caracterizó por la consolidación e inestabilidad del SNA. Cuando se constituyó, éste estaba conformado por tres subsistemas: normalización, archivos administrativos y archivos históricos. El primero se encargaba de “definir, aplicar y evaluar las políticas y lineamientos generales de operación del sistema en su conjunto y en cada una de sus partes”.<sup>120</sup> Lo anterior contribuiría al desarrollo de la investigación y capacitación sobre archivonomía.

El segundo subsistema se conformaba por componentes básicos, como los archivos de trámite y los de transición. Su principal objetivo era lograr la homologación y regulación de estos tipos de archivos. En este sentido, sus funciones abarcaban: controlar, conservar y regular los documentos oficiales de acuerdo con las normas establecidas para cada caso.

El último subsistema servía para promover la consulta de los documentos históricos de las entidades federativas, incrementar el acervo histórico, registrar ante el AGN los documentos y actualizar el inventario nacional de éstos. Las acciones de éste y los otros subsistemas contribuyeron a consolidar la gestión de los archivos públicos en el país.

En cuanto a la introducción de metodologías y tecnologías para la gestión documental, el Records Management (Administración de documentos) fue un modelo adoptado por el AGN y el SNA desde 1977. Principalmente, sus aportes se relacionaron con una organización racional del enorme volumen de papeles, de tal modo que con su aplicación sólo se recuperaba la información valiosa relativa a

---

<sup>120</sup> Escobedo Romero, Juan, “La influencia en México de los Organismos internacionales en materia de información Pública”, *op. cit.*, p. 43.

datos actuales que contenían los archivos administrativos. Así, este modelo suponía la clasificación de los documentos y su periódica transferencia.

Posteriormente, el desarrollo de los archivos del gobierno federal siguió su camino dentro de los cambios propuestos por sus siguientes administraciones. También, los archivos de las entidades federativas y de los municipios recibieron apoyos a través de programas diseñados especialmente para el rescate de los archivos históricos. Estos tenían en cuenta el respeto a la soberanía de los estados mediante ejercicios de colaboración y responsabilidad.<sup>121</sup>

En los años que siguieron al nacimiento del SNA no se resolvieron las problemáticas presentadas en los archivos nacionales, pero sí se impulsó la cohesión del gremio archivístico y su interés por la administración y conservación de los archivos del país. En específico, la última etapa de este periodo mostró la decadencia del SNA a partir de las nuevas administraciones en el AGN, las cuales tenían otros objetivos y otra visión de lo que debía ser la archivística nacional.

Fue en 1994 cuando se realizaron los cambios significativos en la administración en el AGN. La nueva directora, Patricia Galeana Herrera, centró su trabajo en la difusión del acervo documental mediante exposiciones temáticas, mesas redondas y seminarios dedicados a cuestiones históricas en su mayoría. Su gestión dio paso a la publicación de la cuarta serie del *Boletín del AGN*, misma que sirvió como instrumento de consulta para los usuarios y órgano informativo sobre el avance de los procesos técnicos de los archivos históricos que habían ingresado recientemente al resguardo del AGN. Fue entonces cuando se comenzó a trabajar con la Norma Internacional de Descripción Archivística ISAD(G), con mira a la homogenización de los procesos técnicos archivísticos y la automatización del archivo.<sup>122</sup> Sin embargo, de acuerdo con algunas opiniones, en dicha administración la estructura meramente archivística atravesó un letargo, puesto que algunos órganos consultivos en el ámbito técnico, e incluso el mismo SNA, disminuyeron su actividad de manera inversa al incremento de actividades de difusión. Otras

---

<sup>121</sup> Cfr. *Ibíd.*, p. 42.

<sup>122</sup> Archivística Clío, Mujeres mexicanas que han dirigido al AGN, *Archivo General de la Nación*, disponible en internet: <https://www.gob.mx/agn/es/articulos/archivisticaclio-mujeres-mexicanas-que-han-dirigido-al-agn?idiom=es>

opiniones apuntan que la decadencia del SNA se debió, principalmente, a que desde el origen la institución fue concebida por un acuerdo presidencial, por lo que no tenía un sustento jurídico que obligara su cumplimiento.

Años más tarde, en el sexenio de Ernesto Zedillo se realizaron nuevamente cambios en el AGN, que se enfocaron en los trabajos sobre los archivos, aunque sin tiempo suficiente para dar un giro “más archivístico”. Uno de los ejemplos más importantes para dar cuenta de la imposibilidad de efectuar el giro archivístico en la actuación del AGN, y del SNA en general, fue la interrupción del Inventario Nacional de Archivos, con el que se obtendría un diagnóstico del estado que guardaban los repositorios documentales.<sup>123</sup>

El tercer periodo considerado por Aguilera Murguía se caracterizó por la ocurrencia de cambios importantes en el contexto nacional, en especial, la llegada en el 2000 del primer presidente de la oposición, Vicente Fox. En tal contexto, la sociedad mexicana y la academia tuvieron un papel más activo, por lo que sus presiones lograron que la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública se visibilizaran como temas prioritarios dentro del gobierno federal. Lo anterior se reflejó en la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002. Tras de la promulgación de esta ley, tuvo gran relevancia el trabajo de promoción realizado por el llamado “Grupo Oaxaca”, emanado del Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática”. A través de una mesa de trabajo, este grupo conformado por instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación logró el consenso de los grupos de oposición para apoyar la presentación de la iniciativa de ley ante el Congreso y las gestiones propias del tracto legislativo posterior.<sup>124</sup>

Durante los 14 años de este periodo, se incluyeron temas imprescindibles para la transición democrática, como la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

---

<sup>123</sup> Cfr. Escobedo Romero, Juan, “La influencia en México de los Organismos internacionales en materia de información Pública”, *op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>124</sup> Cfr. Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Derecho comparado de la información*, núm. 2, julio-diciembre de 2003, pp. 70-73.

Junto con ello, se publicaron leyes de transparencia en todo el país, se constituyeron órganos para el acceso a la información, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y se redactó en 2007 una segunda generación de normas de transparencia —las cuales secundaron la reforma al artículo 6º constitucional—.

Las acciones realizadas sobre el tema en el sexenio 2006-2012 fueron la conformación de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) y la creación de un portal electrónico en el que se compartía la información de todas las entidades públicas y el gobierno federal, conocido como INFOMEX. De esta manera, se posicionó el tema de los archivos públicos como un aspecto básico para la transparencia, el efectivo acceso a la información y la necesidad de un presupuesto que ayudara a las acciones de rendición de cuentas. En el aspecto jurídico, se promulgó la Ley Federal de Archivos (LFA) el 23 de enero de 2012.

De acuerdo con Ramírez Aceves y Hernández Cardona, la consolidación de las leyes sobre transparencia en este periodo fue la base para la transformación de las funciones de los archivos y la regulación de su gestión. En términos metodológicos, los autores señalan que “el marco legal permite ajustarse a estándares, técnicas, prácticas, que permitan la mejora de la organización (que incluye la clasificación y ordenación) y el manejo de los documentos”.<sup>125</sup>

En la última etapa, que comprende años más recientes, se siguieron realizando cambios y continuidades en los temas de transparencia con una reforma constitucional que establece tres leyes generales para todo el país sobre transparencia, la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados y los archivos. Entre ellas se encuentra la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAI) que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. La otra fue Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados que se publicó en el Diario Oficial de

---

<sup>125</sup> Ramírez Aceves, Merizanda y Hernández Cardona, Judith, “El sistema de rendición de cuentas mexicano y su interacción con la archivística”, *Información, cultura y sociedad*, núm. 30, junio 2014, p. 89.

la Federación el 26 de enero de 2017. La última fue Ley General de Archivos, la cual se presentó el 17 de noviembre de 2016 para su dictaminación y fue promulgada en junio de 2018.

Aunado a ello, se agregaron otros temas que comenzaron a tener incidencia en las administraciones públicas mexicanas, como el gobierno abierto y el gobierno electrónico.<sup>126</sup> En el caso de las reformas de transparencia, la administración de los archivos es relevante, puesto que éstos se consideran objetos de igualdad y no de subordinación del aparato burocrático. Para Aguilera, aún falta mucho por avanzar en la materia. Sobre todo, en la función que desempeñan los archivos dentro del gobierno federal y la administración pública, puesto que en la realidad cotidiana siguen dependiendo de la estructura y operatividad de áreas como los recursos materiales, servicios generales, almacenes e inventarios.

A manera de conclusión, el término archivo ha evolucionado a través del tiempo. Por muchos años ha predominado la visión de este concepto como un espacio desorganizado, mal estructurado e incluso en condiciones desfavorables para su conservación. No obstante, hoy en día se ha ampliado su definición, a tal grado que se contemplan aspectos metodológicos para su organización, clasificación y almacenamiento, así como el cumplimiento de funciones de carácter público, social y ciudadano por parte de la administración pública. Por todo lo anterior, es posible mencionar que los archivos cumplen con diversas acciones en cuanto a la gestión documental, puesto que participan en los procesos del ciclo de vida, organización y clasificación de documentos, evaluación de riesgos y prestación de servicios de consulta.

En México, desde 1949 los archivos tuvieron relevancia dentro de la administración pública, puesto que se consideraron importantes a nivel institucional, jurídico, técnico y operativo. En décadas posteriores se lograron avances importantes en la materia, como la formulación de reformas administrativas; la publicación del Acuerdo Presidencial en el DOF con el que surgió el Sistema Nacional de Archivos (SNA); la formación del Archivo General de la Nación (AGN); la adaptación del Records Management en la administración pública; la realización

---

<sup>126</sup> Cfr. *Ibíd.*, p. 16.

de Seminarios para la difusión de información; y la promulgación de leyes que, aunque regulaban de alguna manera los archivos públicos, no mencionaban de manera explícita dicho término, sino hasta el 2012 con la formulación de la Ley Federal de Archivos.

A pesar de todo lo anterior, la administración de los archivos públicos todavía presentaba diversas problemáticas para el inicio del siglo XXI. Principalmente, éstas se relacionaban con la falta de organización y consolidación de un sistema que regulara sus funciones, además de que las entidades tanto municipales como estatales no estaban obligadas a cumplir en el ámbito jurídico con normas de la gestión documental.

Sobre esto, en los gobiernos de la transición democrática se contemplaron en las normas, leyes e instituciones conceptos como el combate a la corrupción, la transparencia y el acceso a la información a través del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Actualmente falta mucho por avanzar, en especial, en la función que desempeñan los archivos públicos en el gobierno federal y en la administración pública, puesto que todavía depende de la operatividad de áreas como los recursos materiales, servicios generales y almacenes. Por esta razón, la promulgación de la Ley General de Archivos motiva un análisis minucioso dentro de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

## **CAPÍTULO III. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS PÚBLICOS: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA NORMATIVIDAD MEXICANA FEDERAL**

En los capítulos anteriores se señaló que la inclusión del libre acceso a la información como un derecho ha implicado tanto el desarrollo de leyes como la creación de instituciones y organismos que garanticen su ejercicio. En México, su reconocimiento tuvo como consecuencia la consolidación de principios para la gestión de información en las organizaciones públicas y privadas.

Ahora, en este tercer y último capítulo, se identificarán las contradicciones a las disposiciones legales en materia de acceso a la información pública en los archivos públicos. Esto se desarrollará en dos momentos: uno primero en el que se describirán los retos de la sociedad en el acceso y uso de la información en los archivos públicos; y uno segundo donde se analizará el fenómeno de discordancia normativa en torno al acceso a la información.

### **3.1 El ejercicio del derecho al acceso a la información en los archivos públicos**

De acuerdo con Flores Padilla,<sup>127</sup> la garantía al libre acceso a la información en las organizaciones públicas supone que el ciudadano tiene libertad de escrutinio sobre la información generada por las instituciones públicas, así como la posibilidad de contribuir en los procesos políticos a partir de la aprobación o desaprobación de las acciones de gobierno. Este es un mecanismo cuyo objetivo es fortalecer el Estado de Derecho a través de la colaboración entre los ciudadanos y el gobierno; en otras palabras, su fin es consolidar las prácticas democráticas en términos políticos y sociales.

---

<sup>127</sup> Cfr. Flores Padilla, Georgina, “Perspectivas de los Archivos del Gobierno Mexicano con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” en *Razón y Palabra, Primera revista electrónica en América Latina especializada en Comunicación*, núm. 44, abril-mayo 2005, disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n44/gflores.html>

Bajo estas premisas, el marco jurídico mexicano ha prescrito tres principios para la protección al derecho de libre acceso a la información pública: la transparencia en los actos de autoridad, el acceso y la protección de los datos personales que resguardan las instituciones públicas, y la disposición de la información pública a través de los archivos. Estos principios se asientan en disposiciones constitucionales y leyes de carácter general. Aunque algunas de éstas ya fueron abordadas anteriormente.

A continuación, se plantea la relación que guardan entre sí y su regulación sobre la gestión de la información:

- *Artículo 6º constitucional.* Como se vio anteriormente, la reforma de 2007 otorgó el carácter público a la información en posesión de autoridades de los tres niveles de gobierno. Con ello, planteó la obligación de las instituciones y organismos a preservar su documentación en archivos y disponer de los mecanismos para su acceso.<sup>128</sup>
- *Artículo 7º constitucional.* Establece la inviolabilidad de la libertad de imprenta, por lo cual todo mundo tendrá la libertad para difundir opiniones, ideas e información a través de cualquier medio. En tal sentido, no se podrá establecer legalmente ninguna censura previa ni coartar libertades de difusión.<sup>129</sup>
- *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).* Esta ley obliga a las instituciones, órganos autónomos, partidos políticos, fondos públicos y cualquier persona física o moral que haga uso o manejo de recursos públicos, a otorgar información comprobable y verídica, lo cual toca a los archivos públicos.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> *Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, op. cit., art. 6.*

<sup>129</sup> *Ibidem, art. 7.*

<sup>130</sup> *Cfr. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>*

La extensión del derecho al libre acceso toca a aquella información susceptible de ser catalogada como reservada. En este caso, la LGTAIP señala que no debe darse esta categoría a información relacionada con violaciones graves a los derechos humanos.<sup>131</sup>

- *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPSSO)*. Establece los límites del acceso y divulgación de datos personales obligando a los sujetos, instituciones u organizaciones que los resguardan a tratarlos en virtud del ejercicio de los derechos ARCO de sus titulares (acceso, rectificación, cancelación y oposición) por medio de los archivos.<sup>132</sup>

En consonancia con esta ley, la LGTAIP establece en su artículo 5° que ninguna persona debe ser objeto de inquisición jurídica y administrativa —es decir, de investigación en sus datos personales— con el objeto de ejercer del derecho de acceso a la información.<sup>133</sup>

- *Ley General de Archivos*. Obliga a las instituciones públicas federales a atender la demanda de información de los ciudadanos para cumplir las leyes de transparencia y estipula disposiciones para la gestión de la información pública. En este sentido, determina la responsabilidad del Estado mexicano de conservar y organizar los archivos con el fin de “respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en [ellos], así como fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la Nación”.<sup>134</sup>

En su artículo 4, la Ley define como *archivo* “al conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con independencia del soporte, espacio o

---

<sup>131</sup> Cfr. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, op. cit.*

<sup>132</sup> Cfr. *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 2017, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>

<sup>133</sup> Cfr. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, op. cit.*

<sup>134</sup> *Ley General de Archivos*, Diario Oficial de la Federación, 15 de junio de 2018, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf)

lugar que se resguarden”.<sup>135</sup> A partir de esta definición se reconoce la obligación de las instituciones, organizaciones o sujetos de resguardar o gestionar información, datos o documentación relacionada con su actuación, la cual puede involucrar el tratamiento de datos personales.

De igual forma, la Ley define a la *actividad archivística* como un acto de organización, conservación y difusión de un archivo.<sup>136</sup> En este sentido, llama la atención que, además de las labores de gestión y organización de los datos, archivos, expedientes, etc., prescriba tareas de difusión y de accesibilidad de la información pública.

Al señalar que un documento público es todo aquel que deriva del ejercicio de las facultades, competencias y funciones de las instituciones y organismos públicos, la Ley General de Archivos plantea las disposiciones específicas sobre el cumplimiento de los derechos al libre acceso a la información y a la protección de datos personales en el ámbito público. Lo anterior lo ha desarrollado a partir de los siguientes principios para la gestión documental:<sup>137</sup>

- Tratamiento y organización de la información mediante criterios uniformes a lo largo de su ciclo de vida.
- Creación de mecanismos de acceso a la información de acuerdo con el punto en el que se encuentre en el ciclo de vida. Por ejemplo, se establece que los documentos de archivo son objeto de acceso y protección, mientras que los archivos históricos son objeto de consulta irrestricta.
- Conformación de un Sistema Nacional de Archivos, que concentra la información de los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público
- Desarrollo de sistemas de gestión documental de archivos electrónicos y para la migración a formatos electrónicos.

---

<sup>135</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>136</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>137</sup> Cfr. *Ley General de Archivos, op. cit.*, p.8.

En resumen, la gestión documental en las instituciones públicas se determina por los derechos al libre acceso a la información pública y a la protección de datos personales. El manejo de los archivos públicos con base en los principios de transparencia es crucial para la rendición de cuentas en un sistema democrático; como puede deducirse, esto se debe a que los ciudadanos pueden incidir en los procesos políticos con una participación informada.<sup>138</sup>

Actualmente, la expedición de estas leyes no sólo ha requerido la aparición de instituciones o áreas administrativas encargadas de instrumentar la gestión documental destinada a la disposición pública de los archivos, sino también el diseño de nuevas labores de gestión para ordenar y clasificar toda la información. En este sentido, una de las principales tareas a realizar es la integración documental de todas las instituciones públicas y la homogenización de sus sistemas para garantizar el libre acceso a su información.

*Tabla 4. Normatividad sobre el acceso a la información en México*

<b>Normatividad</b>	<b>Artículo / apartado</b>	<b>Contenido</b>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 6°	El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.
	Artículo 7°	Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6° de esta Constitución.
<i>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)</i>	Artículo 5°	Ninguna persona será objeto de inquisición judicial o administrativa con el objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información, ni se podrá restringir este derecho por vías o medios directos o indirectos.
	Artículo 6°	El Estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.
	Artículo 11°	Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.
<i>Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de</i>	Artículo 6°	El Estado garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar por que terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente. El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia,

<sup>138</sup> Otros ámbitos que van más allá de los procesos de toma de decisión y cuya información es de interés público se relacionan con los sistemas electorales; en ellos, se debe garantizar el manejo transparente de los votos.

<b>Normatividad</b>	<b>Artículo / apartado</b>	<b>Contenido</b>
<i>Sujetos Obligados (LGDPPSO)</i>		disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.
	Artículo 29º	El responsable deberá implementar los mecanismos previstos en el artículo 30
	Artículo 30º	II. Elaborar políticas y programas de protección de datos personales, obligatorios y exigibles al interior de la organización. IV. Establecer procedimientos para recibir y responder dudas y quejas de los titulares.
<i>Ley General de Archivos (LGA)</i>	Artículo 6º	Toda la información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos, transformados en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales. El Estado mexicano deberá garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos, así como fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la Nación.

Fuente: elaboración propia con base en las leyes citadas, 2020.

Como se puede observar, el derecho de acceso a la información en México está fundamentado en nuestra constitución mexicana a través de los artículos 6º y 7º, respectivamente, en los cuales se establece que el derecho a la información debe ser garantizada por el Estado, y que toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir información. Asimismo, se estipula que ninguna autoridad puede censurar ni coartar la libertad de difusión de ninguna persona. Derivado de las reformas hechas al artículo 6º, existe una triada de leyes secundarias cuyo objetivo es fortalecer aún más este derecho en nuestro país:

- En consonancia con lo establecido en el artículo 6º constitucional, se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), en la cual se plasmó el derecho de las personas a poder acceder y solicitar información sobre el actuar de las instituciones y el ejercicio de los recursos públicos. Este ordenamiento especifica que nadie puede ser objeto de inquisición judicial en el ejercicio de su derecho a la información, los cuales se encuentran especificados en los artículos 5º, 6º y 11º de esta ley.
- El ejercicio del derecho de acceso a la información se ve contrapuesto con la protección de datos personales. Para resolver esta disyuntiva, se promulgó

la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO), cuyo artículo 6º establece que el Estado deberá garantizar la privacidad de los individuos y sus datos personales, los cuales sólo se verán limitados por razones de seguridad nacional o salud. En el artículo 30 de esta ley se estipula que se deben elaborar políticas y mecanismos para la protección de datos personales.

- El ejercicio del derecho de acceso a la información es de vital importancia para tener un gobierno democrático. Es en tal sentido que la información contenida en los archivos juega un papel fundamental y, por ello, se promulgó Ley General de Archivos (LGA), la cual establece los procesos archivísticos que deben ser aplicados a la información generada por los sujetos obligados, y los mecanismos que para la organización, conservación y preservación de los archivos.

Para concluir, puede observarse que, en México, el cumplimiento del derecho humano al libre acceso a la información está regulado por un marco jurídico sostenido por principios que obligan al Estado a ser transparente respecto de su actuación y a proteger la información de los ciudadanos. Este marco brinda los criterios que deben seguir las instituciones para gestionar su información en términos de acceso/protección, pero no los instrumentos desde los cuales pueden llevar a cabo esta labor de forma más eficiente. En este sentido, el papel del bibliotecólogo se basa en el apoyo a la difusión de los procesos de gestión documental y en la creación de formas que optimicen el acceso de los ciudadanos a la información.

### **3.2 Retos de la sociedad en el acceso y uso de la información en los archivos públicos**

El libre acceso a la información pública puede observarse desde la bibliotecología en las garantías ofrecidas por el profesional de la información para la protección de

este derecho. Aunque la organización, resguardo y conservación de la información en los archivos públicos son tareas cuya responsabilidad recae principalmente en los archivistas, estas actividades son de interés para los bibliotecólogos en la medida que suponen la gestión de un tipo específico de información. En este sentido, la bibliotecología extiende su objeto de estudio de la catalogación, cuidado, preservación y disposición de los materiales de biblioteca a la gestión y acceso documental en otros espacios.

Podría decirse que, mientras que los archivistas se especializan en la gestión de la información en función de las necesidades de la institución u organización que custodia un archivo, los bibliotecólogos se encargan de estudiar el proceso de gestión de información bajo el principio del libre acceso, así como de proveer las garantías profesionales para que la información, cualquiera sea su tipo, llegue a los usuarios de una forma óptima y fácil.

En virtud del cumplimiento del derecho humano al acceso a la información, el bibliotecólogo tiene como responsabilidad social garantizar este derecho a la población y tener presente la diversidad informativa que incluye dicha garantía. Asimismo, debe tomar en cuenta los retos que supone cumplir este objetivo, y que involucran desigualdades de carácter social, político y económico que impiden el acceso de algunos grupos o comunidades a la información.

El problema del acceso a los archivos públicos desde el enfoque de la *infodiversidad* es sólo uno de los muchos retos de gestión de la información que supone el derecho al libre acceso. Sin embargo, se trata de uno de los más relevantes puesto que de su solución depende la consolidación de prácticas democráticas a partir de los principios de transparencia y participación política. De manera enunciativa mas no limitativa, pueden listarse los siguientes grandes obstáculos para el acceso a la información contenida en los archivos públicos en México:

- Falta de organización de los archivos: no se cuenta con instrumentos de consulta o catálogos completos de la información contenida en los archivos. Tampoco se dispone de condiciones materiales adecuadas para su

preservación en buen estado. Asimismo, muchos de ellos han sido desaparecidos pese a estar catalogados (robo).

- Falta de calificación del personal: la mayor parte del personal que labora dentro de los archivos no posee una formación académica en cuanto a la gestión de documentos; más bien, su aprendizaje se ha dado de manera empírica, en la práctica. Esta situación guarda relación con la visión histórica que se tiene del archivo dentro de la administración pública, donde el archivo ha sido considerado como un área de trabajo “indeseable” o un lugar donde se ubica al personal que posee menos habilidades o se encuentra en alguna situación especial —disminución de sus capacidades, situaciones jurídicas, etcétera—. No obstante, existen algunos casos en que el personal de archivo sí posee formación académica.
- Horarios restringidos de acceso: el AGN tiene un horario restringido de acceso en el que el tiempo para la consulta y revisión de archivos es escaso. Sólo se atiende por citas y se concede un par de horas por usuario. Esto se relaciona con la falta de personal y de espacio para asignar a cada usuario.
- Discordancia normativa: existe una desarticulación de las leyes que regulan el acceso a la información pública contenida en los archivos y las leyes que prescriben la gestión y protección de los datos personales. En tal sentido, una gran limitante al ejercicio del derecho de acceso a la información reside en la barrera que supone la protección de los datos personales que pudieran estar precisamente contenidos en la información a la cual se quiere acceder.

En las páginas siguientes se abordarán con mayor detalle los primeros tres de estos obstáculos, mientras que en la sección 3.3 se entrará a fondo en el cuarto.

Ya desde 1983, Duchein había señalado algunos de estos retos y obstáculos que podían interponerse entre la información pública y los ciudadanos. En primer lugar, ubica los límites materiales o físicos al acceso a los datos y la información, que no son los más fáciles de superar dado que todavía existen poblaciones con poca accesibilidad. El autor plantea que el principal problema es que se busque garantizar el acceso sin la existencia de medios, formatos y soportes que pongan la

información a disposición del público.<sup>139</sup> En este sentido, pone en tela de juicio la eficiencia de los protocolos institucionales —que van desde los horarios de atención hasta el problema de la identificación para solicitar el acceso—, gracias a la falta de presupuesto y a la escasez del personal.<sup>140</sup>

De igual forma, Duchein coincide con la literatura del momento y los estudios hasta entonces realizados en que la difusión y la normalización del acceso y la consulta pública a los archivos fallan por no ser reconocidas más allá del ámbito académico y de la investigación. Este problema ha limitado el desarrollo de mecanismos de gestión documental que sean aplicables a contextos específicos y que respondan a la organización de las instituciones públicas.

Desde el momento que Duchein desarrolló su diagnóstico, han surgido nuevos instrumentos para la consulta de información, los cuales han cambiado las dinámicas en las que los ciudadanos ejercen su derecho al libre acceso. Quizá los más relevantes son las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los soportes electrónicos de la información, sobre los que es posible tener un acceso generalizado. Las TIC representan un medio para ofrecer información sistematizada de forma rápida, más allá del lugar donde se encuentre el usuario de esa información, así como de su formato y del contenido.

Pérez Mejía plantea que el libre acceso ofrecido por las TIC es una ilusión de pluralidad puesto que, pese a que cualquier persona está *a un clic* de distancia de la información que solicita, gran parte de ella (regularmente, la que está especializada), es restringida por particulares e, incluso, por el mismo gobierno. Asimismo, “el acceso generalizado a la web no garantiza el acceso igualitario a la información de calidad”,<sup>141</sup> sobre todo si se toma en cuenta que en varios países

---

<sup>139</sup> Duchein, Michel, *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: Un estudio del RAMP*, Programa General de Información y UNISIST, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la cultura, París, 1983, p.35.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>141</sup> Pérez Mejía, Ángela María, “La Ecología de la “Infodiversidad”: una ética de lo público” en Rivera, Ma. De los Ángeles y López Ruelas, Sergio (Comps.), *Infodiversidad: la biblioteca como centro multicultural, Memoria del XIV Coloquio Internacional de Bibliotecarios*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2008 p. 23.

latinoamericanos existen grupos que no tienen conocimiento sobre las TIC y que pierden la posibilidad de ejercer su derecho.

Los retos relacionados con el acceso a la información pública cambian, entonces, en función de la infraestructura de los países y de las prácticas con que las personas acceden a información de su interés, incluso con la introducción de las TIC. En el caso de México, sus mayores retos se encuentran en el desarrollo de instrumentos para la catalogación, gestión y resguardo de la información, la calidad de las leyes de transparencia y acceso a la información pública y en la difusión de una cultura sobre el ejercicio de la libertad de acceso a la misma.

Los instrumentos de gestión de información son una de las partes más importantes de la infraestructura para el acceso. Desde el acceso a la regulación jurídica<sup>142</sup> hasta las herramientas técnicas de catalogación garantizan que la información llegue a los usuarios interesados con la mayor eficacia posible. Sin embargo, hasta la fecha no se ha consolidado un sistema homogéneo para la gestión de archivos, pues las dinámicas internas de cada institución construyen sus propios medios para llegar al objetivo de garantizar la libertad de acceso.

Al respecto, Hernández Colorado y Tapia Téllez ponen el ejemplo de los estados de Durango y Nuevo León, los cuales no poseen mecanismos bien delimitados que regulen la catalogación de sus archivos públicos.<sup>143</sup> En un sentido hipotético, esto se volvería un problema si alguna otra institución, fuera del ámbito estatal, buscara datos específicos en sus archivos, puesto que al no existir un marco

---

<sup>142</sup> Desde el punto de vista del Derecho, Ernesto Villanueva observa ciertas dificultades o impedimentos para que el acceso a la información sea efectivo. Una de las más importantes tiene que ver con el lenguaje jurídico y con la forma de comunicarlo. Este autor explica que la información sobre las disposiciones legales se pone al alcance de los ciudadanos a través de medios como el *Diario Oficial de la Federación*; sin embargo, es probable que la mayoría de los ciudadanos no consulten este medio, ya sea por desinterés o porque no comprenden en su mayoría el lenguaje jurídico.

La oscuridad en el lenguaje y el uso de términos o jerga especializada tiene una doble implicación. Por un lado, es información concisa para los expertos en el tema que desean consultar esos archivos, pero, por otro lado, es inaccesible para no están familiarizados con este uso del lenguaje. Villanueva plantea la importancia de la elaboración de normas que puedan garantizar el acceso a la información en este sentido. Villanueva, Ernesto, *Derecho comparado de la información*, México, Universidad Iberoamericana, 2002, pp. 24-25.

<sup>143</sup> Cfr. Hernández Colorado, Jaime y Tapia Téllez, Gabriela, "Asignatura pendiente: los archivos", *Métodos de Información*, vol. 7, núm. 13, 2016, p. 288, disponible en <http://www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/view/IIIMEI7-N13-285307/931>

jurídico que establezca una metodología clara, responsables en las tareas dirigidas al acceso a la información y la obligación de instituciones encargadas de regular las prácticas al interior del personal encargado de estas tareas, no podría gestionarse de manera correcta el seguimiento de solicitudes.

Otro de los problemas relacionados con la infraestructura, como mencionan Hernández Colorado y Tapia Téllez, es que, debido a la falta de una buena gestión de la información o de instrumentos más eficaces para los procesos que contempla, hay un alto grado de omisión en la solicitud de datos por parte de los ciudadanos. La omisión de la información, de acuerdo con la LGTAIP, es válida siempre y cuando los datos solicitados no existan en el archivo; sin embargo, la mayor parte de las veces sucede porque la información no puede encontrarse en las bases de datos o en los archivos físicos.<sup>144</sup>

La LGTAIP sanciona la omisión parcial o la negación de información existente, así como la entrega de información incomprensible, incompleta, no actualizada o en un formato no accesible,<sup>145</sup> ya que interfiere con la rendición de cuentas y las prácticas de transparencia en el ámbito público. Aunque estas acciones pueden deberse a múltiples factores, desde la negligencia hasta la corrupción, es importante ponderar el papel que juega la falta de sistemas homogéneos de gestión.

Hernández Colorado y Tapia Téllez señalan que, además de la cuestión organizacional en las instituciones, a nivel social la relación entre las palabras *archivo* y *público* no está bien entendida: se cree que un archivo, a nivel social e institucional, es un acervo académico cuya información es específica y reservada sólo para los estudiosos o para quienes necesitan información específica. De acuerdo con esta perspectiva, los autores mencionan que la idea de archivo se ha reducido a la de archivo histórico, y expresan, apoyados en la opinión de Aguilera Murguía, que la función de un archivo es el resguardo de información útil para el Estado y sus órganos, pero también para la sociedad.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 287.

<sup>145</sup> Cfr. *Ley General de Transparencia*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>146</sup> Cfr. Aguilera Murguía, Ramón, *Archivos: Un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*, citado en Hernández Colorado, Jaime y Tapia Téllez, Gabriella, *op. cit.*, p. 296.

Los problemas de la gestión de información —en especial la poca uniformidad de los sistemas de catalogación— no sólo se relacionan con los mecanismos jurídicos y técnicos para garantizar el acceso, sino también con la práctica misma de los profesionales de la información. En un diagnóstico elaborado en los archivos del IFAI en 2007 se señaló que había una “brecha entre la normatividad establecida en los lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos y el cumplimiento real de dichas disposiciones”.<sup>147</sup> Así pues, varios autores convienen en que debe de haber una estructura que brinde estándares a los cuales apearse para la gestión de datos a nivel nacional.

La constante evaluación de la calidad de las leyes en materia de transparencia y acceso a la información es otro de los elementos importantes a tomar en cuenta para poder dar seguimiento al proceso de mejora en las mismas además de ser una herramienta para poder conocer las particularidades en distintos niveles y así poder formular marcos normativos más integrales en futuras reformas.

Lo anterior ha sido medido en los estudios realizados por el Centro de Análisis e investigación Fundar, que a través del Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) del año 2014, determinó la calidad de las leyes de transparencia en México en relación con las mejores prácticas nacionales e internacionales en dicho rubro en cada uno de los estados de la República y a nivel nacional —ley federal y 32 leyes estatales—. Este índice se obtuvo tomando en cuenta tres variables principales: 1) el diseño normativo; 2) el diseño institucional; y 3) los procedimientos de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia<sup>148</sup>.

El estado que presentó el índice de calidad más alto en leyes de transparencia y acceso a la información fue Coahuila, con una evaluación general de 9.3; por el contrario, el estado que obtuvo el índice más bajo fue Hidalgo, con 4.5. Asimismo, se tiene que el índice promedio a nivel nacional se encontró un poco por encima del

---

<sup>147</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), *Diagnóstico de Archivos*, citado en *Ibidem*, p. 301.

<sup>148</sup> Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), *El IDAIM mide las Leyes de Transparencia y acceso a la información en México con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales*, México, 2014, disponible en <http://idaim.org.mx/>

6.0.<sup>149</sup> Cabe recordar que, al momento de esta medición, la LFTAIPG se encontraba vigente, la cual prescribía el desarrollo de normatividad a nivel estatal sobre el diseño institucional y la estipulación legal de los derechos y obligaciones tanto de los ciudadanos que solicitan la información como de los sujetos obligados que están en posesión de datos.

A pesar de lo anterior, los criterios que recibieron una calificación baja se relacionaron, principalmente, con la poca o casi nula difusión proactiva de información que fuera de interés público aún sin que los ciudadanos la exigieran. Este problema fue un factor recurrente en otros estados que presentaron altos índices de acceso, como la Ciudad de México —que obtuvo un índice de 8.1— o Coahuila —donde tampoco existían acciones ni proyectos que fomentaran la cultura de la transparencia—.

A pesar de que este estudio ya tiene unos años de haberse realizado, puede verse reflejada la necesidad de implementar una cultura de la información tanto a nivel social como en el ámbito jurídico e institucional, que permita a las personas acercarse a los órganos de información sin prejuicios, pues es en las poblaciones vulnerables donde hay menos acceso y difusión de la información.

El último obstáculo para la garantía del derecho a la información sucede en el ámbito jurídico y se observa principalmente en la contraposición de los principios de transparencia y acceso a la información y el de la protección de datos personales, a continuación, este tema se ahondará con mayor detenimiento.

### **3.3 Discordancia normativa en el acceso a la información en los archivos públicos**

Dentro de los retos que se detectan para lograr la transparencia, la rendición de cuentas y el libre acceso de la población a los archivos y a los datos personales en posesión de las instituciones públicas, tal vez el mayor sea la desarticulación de las leyes que prescriben la gestión y protección de datos personales. Esto da lugar a diferencias en el contenido de las leyes y normas, el cual a veces puede ser

---

<sup>149</sup> Cfr. *Ídem*.

contrapuesto o contradictorio, como se explicará en las líneas siguientes. A este fenómeno se le llama “discordancia normativa”.

El límite de la garantía de acceso a la información es el ejercicio del derecho a la protección de datos personales. De acuerdo con la Red Iberoamericana de Protección de Datos, aunque parezca que la protección de datos tiene mayor importancia, ambos derechos tienen en algunos casos el mismo peso normativo; esto se justifica en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se consagra que los individuos tienen derecho a la libertad de expresión sin que por ello puedan ser perseguidos, molestados o amenazados en su vida privada.<sup>150</sup> Sin embargo, en la actualidad, con la expansión del uso de las tecnologías digitales, los derechos a la información y a la privacidad parecen verse en ocasiones colapsados, surgiendo así problemas para el trazo de fronteras claras entre ambos.<sup>151</sup>

Ante este panorama, se espera que ambos derechos estén equilibrados e incluso que puedan ser complementarios; sin embargo, como se ha perfilado desde el acápite anterior, las reformas y la creación de nuevas leyes en torno a estos derechos ha confrontado los límites de cada uno y ha provocado un problema para aquellas instancias que garantizan el derecho al libre acceso a la información.

A lo largo de esta tesis se ha hecho mención a leyes que garantizan el derecho al libre acceso a la información y la protección de datos personales; las más importantes son la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), promulgada en 2015, y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO), promulgada en 2017. Dentro de las disposiciones que ya se han explorado sobre ambas leyes, destacan los siguientes contenidos:

---

<sup>150</sup> Cfr. Red Iberoamericana de Protección de Datos, *El acceso a la información pública y la protección de los datos personales*, México, 2005, p. 9, disponible en [http://www.redipd.es/actividades/encuentros/IV/common/mexico\\_acceso\\_definitivo.pdf](http://www.redipd.es/actividades/encuentros/IV/common/mexico_acceso_definitivo.pdf)

<sup>151</sup> Para un abordaje más profundo de este tema, Cfr. Arellano Toledo, Wilma y Ochoa Villacaña, Ana María, “Derechos de privacidad e información en la sociedad de la información y en el entorno TIC”, *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año, 7, núm. 31, México, enero-junio 2013, pp. 183-206.

- El artículo 6 de la LGTAIP se expresa la obligación del Estado a garantizar el libre acceso a los datos que estén en posesión de sujetos obligados; esto incluye instituciones y dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y cualquier otro organismo público o autónomo.
- En el artículo 11 de la LGTAIP se establece que la información que esté en poder de los sujetos obligados es “pública, completa oportuna y accesible” y que está sujeta a un “régimen de excepciones que deberán estar definidas”.<sup>152</sup> Las excepciones a las que se refiere este artículo están señaladas a partir del artículo 100; específicamente, en el artículo 113.
- En contraposición, el artículo 6 de la LGPDPPSO estipula que existen algunos límites que impiden el libre acceso a la información en pro de la protección de la privacidad y de los datos personales de los individuos. Estos límites se traducen como cualquier falta de consentimiento por parte del titular para el uso de sus datos.
- En los artículos 29 y 30 de la LGPDPPSO se establece que los sujetos que poseen datos personales tienen la responsabilidad de crear mecanismos de seguridad, supervisión y vigilancia, así como de recepción y respuesta de dudas y quejas de los titulares. Asimismo, establecen la obligación de las instituciones públicas de rendir cuentas sobre el tratamiento de los datos en su posesión a los titulares.

De estas prescripciones, surgen cuatro cuestionamientos:

- ¿En qué casos no es posible que un particular pueda tener acceso a la información o a datos personales por vulnerar el derecho a la protección de estos en sus titulares?
- ¿En quién debe recaer la responsabilidad de determinar qué información puede ser reservada o confidencial?

---

<sup>152</sup> *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, op. cit.*

- ¿Con base en qué lineamientos podrá dicha persona realizar la discriminación de la información que puede poner a disposición?
- ¿Cómo se pondera el daño o la prueba de daño por el acceso a información personal?

De tal modo, se está ante una contradicción, donde, por un lado, se señala que la información debe estar disponible para acceso por parte del público bajo un principio de máxima publicidad (artículo 6 constitucional), pero, por otro, se admite también que cierta información no debe ser revelada por protección de los datos personales de sus titulares. Ello puede plantear dilemas para los servidores públicos en los archivos al momento de dar o no acceso a una cierta información concreta que les sea solicitada, y decidir si dar acceso íntegro al documento, no darlo o dar acceso restringido a través de una versión pública que se encuentre testada.

Legalmente, algunas de las excepciones al ejercicio del libre acceso a la información se marcan en los artículos 113 y 116 de la LGTAIP, en los cuales se describen los siguientes casos:

- Puede clasificarse como *reservada* la información que ponga en riesgo la vida, seguridad y salud de una persona física. Tiene esta misma categoría la información que afecte el debido proceso legal por el que se defienden los derechos y libertades de una persona acusada de cometer un delito.
- Se considera como información *confidencial* aquella que contiene los datos personales de una persona identificada o identificable.

En torno a estas dos especificaciones, surgen dudas: ¿qué ocurre si la investigación que realiza un historiador o un periodista requiere indagar en las identidades de personajes, los cuales pueden incluso haber fallecido? Ciertamente, debe considerarse que, para poder realizar un trabajo histórico como es debido, se debe contar con acceso a toda la información posible sobre lo que se investiga, lo cual incluye nombres y lugares para establecer conexiones entre personajes y hechos

para obtener pistas que permitan reconstruir la historia. Esto es parte de la naturaleza misma de la indagación documental histórica y periodística, por lo que toda restricción supondrá siempre una limitante para la obtención de resultados y un obstáculo para el desvelamiento de la verdad.

Por otra parte, los artículos 115 y 120 de la LGTAIP establecen las condiciones excepcionales en las que no aplica el derecho a la protección de datos personales, no se requiere consentimiento del titular sobre el uso de datos confidenciales o simplemente no se puede dar el carácter de reservada o confidencial a la información:

- Cuando la información trate de violaciones graves a derechos humanos o que revele casos de corrupción, los datos no pueden clasificarse como “reservados”.
- Cuando las causas de clasificación se hayan extinguido, expiren los plazos de clasificación (cinco años) o haya resoluciones de autoridades sobre el interés público de la información.
- Cuando la información se encuentre en fuentes de acceso público, exista una orden judicial para su acceso o por razones de seguridad nacional, salud pública o para la protección de derechos de terceros.

Estas excepciones son una anticipación a los posibles casos en los que la protección de los datos personales entre en contravención con el derecho de acceso a la información. Sin embargo, aún con estas aclaraciones, queda suelta la cuestión de determinar a quién corresponde realizar la evaluación de la información solicitada para determinar si ésta trata de violaciones graves a los derechos humanos, si puede involucrar casos de corrupción, si con al brindarla se pone en riesgo la vida o seguridad de un apersona, o si es de interés público. Supóngase el caso hipotético de un historiador que busca tener acceso a ciertos documentos clasificados con motivo de una investigación sobre la historia del narcotráfico en México. El investigador podrá argumentar que requiere acceso completo e íntegro a ciertos documentos ya que su investigación, aunque es un esfuerzo personal o institucional,

en el fondo tiene un interés público. Si la información ha sido clasificada, obtendrá una negativa por parte del archivo. El investigador podrá recurrir a una solicitud de información a través del INAI y esperar su resolución. Tal vez la decisión sea favorable; tal vez no. Quizás, le sea liberada una versión pública con datos testeados, y el investigador vea limitada su capacidad de análisis al no poder reconstruir el tejido de relaciones entre actores históricos por falta de nombres, direcciones y otros datos de identificación, a los cuales precisa acceder, no en un afán de intromisión o morbo, sino de lograr precisión en el conocimiento que construye. Al final, ¿a quién le corresponde determinar este asunto y con base en qué? ¿Qué ganan los titulares de esos datos y qué pierde la sociedad si el resultado del trabajo de este investigador se ve limitado? ¿Debería prevalecer el derecho individual por sobre del bien social?

A lo anterior se suman también los aspectos fácticos de la aplicación de la ley: a pesar de que la LGTAIP presenta situaciones delimitadas en sus artículos y de que la omisión de información y la reserva de aquellos datos que hagan referencia a delitos o actos de corrupción esté penada, es evidente, al menos en México, que en muchos casos la ley es rebasada por la corrupción o por intereses políticos. Los servidores públicos en los archivos siempre ponderarán su permanencia laboral y su seguridad personal, por lo que si perciben que al dar acceso a cierta información sensible —aunque no esté clasificada— pueden tener problemas con sus superiores o ciertos grupos de poder que derivarán en castigos o consecuencias negativas —siempre por la vía informal—, entonces bloquearán el acceso para evitarse problemas. Si bien esto no es un asunto de contradicción de la ley sino de observancia de la misma y del influjo de poderes fácticos en el sistema, no puede negarse que en la realidad ocurre más de lo que uno imagina.

Ahora bien, México no es el único país que presenta estas contradicciones en sus leyes con respecto a los límites al libre acceso a la información. En Chile y España también es una discusión importante que se analiza desde diferentes ámbitos, principalmente el jurídico. En el caso español, además de la contraposición de derechos, se analiza la ponderación de los mismos (cuál de ambos tiene más peso normativo) y de los intereses públicos y jurídicos que se ven mayormente

involucrados en los casos de excepción.<sup>153</sup> La valoración de intereses se ha tratado de resolver a través del *test de daño* y del *test de interés público*. Mayormente, el test de daño es al que más se recurre; éste funciona como una valoración de cuánto daño puede ocasionar la información divulgada en distintos ámbitos, ya sean públicos, personales, jurídicos, etc. En consonancia, el *test* de interés público pondera si el acto de la divulgación proporciona un beneficio considerablemente mayor a estos daños. Estas son figuras vigentes en países como México, Irlanda y Canadá;<sup>154</sup> incluso con estos métodos, en algunos casos el cumplimiento de ambos derechos no puede ser posible en una misma situación.

Puede verse entonces que, a pesar de la existencia de ambos derechos sigue habiendo problemas con su ponderación, en algunos casos por la falta de especificidad de las excepciones; sin embargo, desde el punto de vista de este análisis, además de ser un problema normativo, es un problema que involucra la gestión de la información. Se trata de un reto que concierne a los gestores profesionales (archivistas, bibliotecólogos, etcétera), pues la garantía del libre acceso no se cumple únicamente con la creación de mecanismos para ponerla a disposición de los ciudadanos, sino que también se enfoca en la creación de herramientas que garanticen la protección de sus datos personales.

### **3.4 Recomendaciones para incentivar y asegurar un mayor acceso a la información en los archivos públicos**

A lo largo de este capítulo se han podido apreciar las distintas perspectivas que convergen con la bibliotecología en la gestión de información con el fin de crear las condiciones para garantizar los derechos al libre acceso a la información pública y a la protección de datos personales. En este sentido, se pudo observar que, aunque

---

<sup>153</sup> Cfr. De la Cámara, Mar Antonino, "Transparencia y derecho de acceso a la información versus protección de datos", *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, núm. 4, mayo-agosto 2017, disponible en <https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/7.-Mar-Antonino..pdf>

<sup>154</sup> Cfr. Sanz Salguero, Francisco Javier, "Relación entre la protección de los datos personales y el derecho de acceso a la información pública dentro del marco del derecho comparado", *Ius et Praxis*, vol. 22, núm. 1, 2016, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/197/19746570010.pdf>

la perspectiva jurídica juega un papel de suma importancia en la regulación de las labores que desempeña un profesional de la información, no debe olvidarse que éstas se determinan por otras perspectivas, como la profesional, ética, social y política, las cuales involucran no sólo el resguardo de la información, sino también su difusión y uso para diferentes fines. Con base en ésta y otras reflexiones presentadas a lo largo de los acápites precedentes, a continuación, se plantean y desarrollan algunas recomendaciones para mejorar la práctica de los profesionales de la información y de las instituciones en la garantía del derecho al libre acceso, así como para enriquecer su función social en la consolidación de prácticas democráticas.

#### **3.4.1 Recomendación: garantizar la disposición eficiente de la información por parte de las instituciones a través de la solución a la discordancia normativa en torno al acceso a la información pública y la protección de datos personales**

En el apartado anterior, se habló sobre la discordancia normativa que existe entre las disposiciones de la LGAIP y la LGPDPPSO, donde resulta difícil determinar en una medida justa qué información personal puede o no ser revelada por los archivos públicos y a quién se le revela, sobre todo cuando se trata de investigaciones que abordan temáticas sensibles. En virtud de esto, es urgente resolver dicha discordancia armonizando los ordenamientos respectivos en atención a las siguientes metas:

- Especificar los casos en que se considere que el acceso a la información personal puede vulnerar a sus titulares.
- Especificar cómo será la carga de la prueba de daño y en quién reside realizarla.
- Especificar a quién corresponderá la responsabilidad de determinar qué información puede ser reservada o confidencial.

- Establecer lineamientos claros y precisos para la discriminación de la información que puede ser pública, reservada o confidencial.
- Establecer procesos específicos para las altas y bajas documentales en los archivos atendiendo a lo anterior.

Estas metas podrían lograrse a través de la reforma a la Ley de Armonización de Archivos Públicos, de reciente aprobación, la cual, pese a ser un notable esfuerzo por armonizar los archivos públicos en nuestro país, deja escapar estas cuestiones en su contenido.

### **3.4.2 Recomendación: estandarizar los sistemas de gestión de información a nivel nacional e interinstitucional para permitir el acceso igualitario a la información pública**

En el marco del cumplimiento de la difusión libre de la información, una buena gestión y organización de los sistemas informáticos de los archivos facilitaría el acceso público, reduciría las omisiones por “información no encontrada” y garantizaría la protección de los datos personales. Ésta es una acción que se estima como indispensable, cuyo primer paso sería el establecimiento de requisitos mínimos para su manejo. Es importante el crear nuevas herramientas de información y mejorar las existentes, a fin de contar con recursos funcionales para los usuarios en sus búsquedas; ello, sin dejar de lado que esta mejora va de la mano con la estandarización de la gestión.

Asimismo, con base en la idea de Klein, se requerirá que la labor bibliotecológica preste atención al contexto social y a las necesidades informativas de la comunidad. Por ello, se requiere que el personal que labora en los archivos cuente con habilidades para el manejo de información y de los sistemas informáticos

que permitan gestionar y organizar los documentos, a fin de que puedan brindar acceso eficiente a quien los solicita.<sup>155</sup>

### **3.4.3 Recomendación: brindar alfabetización informativa para colocar a los usuarios en posibilidad de solicitar acceso y acceder de manera efectiva a la información, gracias al desarrollo previo de una cultura informacional y de habilidades informáticas**

Como consecuencia del auge tecnológico, resulta fácil pensar que una mayor cantidad de personas tiene acceso a la información que es de su interés. A pesar de ello, cuando se trata de trámites gubernamentales y de solicitudes de información, el acceso es casi nulo para la población que no ha tenido alfabetización informativa. Esto forma parte de una creencia generalizada según la cual el acceso y uso de información pública están reservados únicamente a los especialistas. Parte de este prejuicio es motivado por la falta de herramientas efectivas y la mínima difusión del derecho al libre acceso.

Las labores de los profesionales de la información sobre este tema pueden dividirse en técnicas y educativas: por un lado, tienen la posibilidad de diseñar estrategias eficientes en cada etapa de la gestión de información; por otro, pueden trabajar en conjunto con las instituciones gubernamentales para normalizar la apropiación de la información por parte de los ciudadanos a través de su difusión —tal vez la clave para lograrlo sea emprender la alfabetización informativa desde la educación básica—.

Como puede observarse, más allá de la propuesta de nuevos sistemas o herramientas tecnológicas para la gestión y el acceso efectivo a la información, es necesario que las garantías al derecho de libre acceso se den desde las bases, es decir, desde la educación y la *cultura informacional*. Este último es un concepto clave que han analizado diversos investigadores. Artilles Visbal y García González señalan que, incluso, en las décadas de 1980 y 1990 la cultura de la información

---

<sup>155</sup> Klein, Naomi, *Why being a librarian is a radical choice*, citada en Vélez García, Adriana Patricia, *Los enfoques humanístico y social en la fundamentación de la bibliotecología. Un análisis teórico*, tesis de maestría, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2016.

fue una estrategia implementada por países altamente industrializados para incrementar las habilidades y el conocimiento de algunos sectores (principalmente universitarios) sobre la vanguardia de las innovaciones tecnológicas, que ya comenzaban a revolucionar el ámbito de la información. El objetivo principal fue capacitar a las generaciones jóvenes para hacerlas competentes en el ámbito académico y laboral.<sup>156</sup>

Los autores presentan el caso de Cuba, donde se implementó el Proyecto 2000+, el cual ofreció herramientas que facilitarían la actualización informática de la población ante los cambios tecnológicos con el auge del internet. Este proyecto se basó en programas europeos y fue motivado por un comunicado de la UNESCO, que en 1994 reconoció como un tipo de analfabetismo “la falta de habilidad para usar la información ofrecida en la sociedad tecnológica”, al cual nombró *analfabetismo informacional*.<sup>157</sup>

Tal y como sucede con el analfabetismo escolar, la falta de conocimiento de las nuevas herramientas para la adquisición de la información se vuelve una barrera para su libre acceso. En este sentido, la alfabetización informacional se vuelve un requisito necesario para romper esta barrera entre el conocimiento y las personas interesadas en adquirirlo.

Desde un punto de vista social la alfabetización informacional en un país como México, donde no existe una cultura de la información, puede salvar la barrera entre las personas y el conocimiento de sus derechos, obligaciones y garantías, partiendo del supuesto de que mientras más herramientas se brinden, la participación ciudadana será más común en las prácticas sociales y políticas.

Tal vez, la alfabetización informacional no sea una responsabilidad exclusiva de los profesionales de la información, pues colinda con las instituciones educativas y con la gestión de programas gubernamentales; sin embargo, desde la labor profesional bibliotecológica, una mayor difusión puede empezar con la concientización de los derechos a los cuales los ciudadanos son acreedores.

---

<sup>156</sup> Cfr. Artilles Visbal, Sara y García González, Fidel, “Cultura informacional. Estrategias para el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento”, *Ciencias de la Información*, vol. 31, núm. 1-2, mar-jun 2000, p. 50.

<sup>157</sup> Cfr. *Ídem*.

### **3.4.4 Recomendación: fomentar el involucramiento de los bibliotecólogos en la asunción de una responsabilidad social en torno al acceso a la información pública y la defensa de esta actividad en tanto que derecho para los individuos y las comunidades en democracia**

Las labores bibliotecológicas implican la mediación y relación con el contexto social; sin embargo, ambos aspectos suelen separarse al hablar de la gestión de la información o de la mejora de herramientas para su acceso. En contra de esta tendencia, a continuación, se presentan las opiniones de autores sobre la labor del bibliotecólogo desde el ámbito social, las cuales aportan elementos para fomentar un mayor acceso a la información pública y mejores prácticas en su gestión.

De acuerdo con Vélez García, la bibliotecología es una disciplina que se relaciona con la sociedad a través de la práctica bibliotecológica; es decir, a través del mantenimiento de las bibliotecas, la gestión de documentos y el préstamo de información a los usuarios. Sin embargo, admite que esta relación se ha ampliado y que su actividad ha dejado de enfocarse únicamente en la mediación y la investigación.<sup>158</sup>

Sobre la ampliación del vínculo de la práctica bibliotecológica con la sociedad, la autora hace hincapié en una de las características que identifican la responsabilidad profesional del bibliotecólogo; para ello cita a Klein, quien explica que en la actualidad éste es más que un archivista e incluso educador, pues se ha convertido en un “defensor de valores amenazados, [d]el conocimiento [y d]el espacio público”.<sup>159</sup> Con esta afirmación Klein se refiere a que, más allá de dedicarse a la gestión de una biblioteca, el profesional de la información se involucra en el ámbito social para notar las necesidades, intereses y demandas informativas de la comunidad en la que se inserta. Esto es indispensable para que pueda brindar herramientas que satisfagan las exigencias en términos de acceso a la información, independientemente del medio y formato.

---

<sup>158</sup> Cfr. Vélez García, Adriana Patricia, *op. cit.*

<sup>159</sup> Klein, Naomi, *Why being a librarian is a radical choice*, citada en *Ibíd.*, p. 32.

Dicha tarea se ha vuelto cada vez más importante en los últimos años por los cambios en la distribución y circulación de la información; también, porque el valor de la información se ha transformado en signo de capital cultural y político. Al respecto, Vélez García presenta un dato del Banco Mundial, que en 1999 publicó una medición de riqueza y capital económico de algunos países, basada en la cantidad y la calidad de la información que poseían. De acuerdo con la institución, el acceso a la información de la población en general para el mejoramiento de la calidad de vida es un factor que diferencia a un país rico de un país pobre.<sup>160</sup>

Para complementar la idea anterior, puede retomarse la perspectiva de Ríos Ortega, quien considera que el manejo y adquisición de la información puede considerarse como un bien público y como un indicador de riqueza cultural. El autor señala que, en la actualidad, es parte de la responsabilidad del bibliotecólogo sumarse a este propósito y que, para ello, es necesario insertarse en las comunidades para transmitir una cultura de la información donde el acceso sea libre e ilimitado.<sup>161</sup>

Por otro lado, Sánchez Vanderkast reflexiona sobre las tendencias actuales de la investigación bibliotecológica y recupera las consideraciones de Ian Cornelius con respecto al acceso a la información gubernamental. Dentro de ellas se abordan temas tratados en esta investigación, como la gestión de información, el uso limitado de los datos personales y la transparencia de los procesos, a los que Cornelius añade que la participación de los ciudadanos en los procesos de información y la *alfabetización informativa* de la población en general no han sido suficientes; con ello, se refiere a las habilidades informáticas y de investigación que se han brindado a la comunidad para hacer posible el acceso libre a la información.<sup>162</sup>

Al respecto, Sánchez Vanderkast pone de manifiesto que las labores del bibliotecario en la actualidad giran en torno a la construcción de sociedades

---

<sup>160</sup> Cfr. Villanueva, José y Bustamante, Suleima, *Aproximación crítica a la idea de globalización y sociedad del conocimiento*, citados en *Ibidem*, p. 35.

<sup>161</sup> Cfr. Ríos Ortega, Jaime, "La información como bien público: la responsabilidad social del bibliotecólogo", en Morales Campos, Estela (comp.), *Derecho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2011.

<sup>162</sup> Cfr. Sánchez Vanderkast, Egbert, "Acceso a la información gubernamental: estudios y tendencias", *Investigación Bibliotecológica*, vol. 27, núm. 60, 2013, p. 200.

democráticas a través de la gestión de datos, la implementación de sistemas efectivos para facilitar el acceso y la reflexión sobre qué papel juegan las instancias gubernamentales en la alfabetización funcional de la población.<sup>163</sup> Este proceso también es conocido como alfabetización informativa o informacional, que se refiere a “dotar al usuario de habilidades básicas para el conocimiento de las herramientas existentes para su beneficio”.<sup>164</sup> Hernández Flores sugiere que un profesional de la información, específicamente un bibliotecario, debe ser un guía y un apoyo para los usuarios, así como tomar en cuenta las actitudes y aptitudes que se requieren para formar una *sociedad del conocimiento*. En este sentido, propone la actualización de los bibliotecólogos a partir de la integración de distintas disciplinas y la observación de fenómenos sociales, tendencias informativas y limitaciones tecnológicas o de accesibilidad que presente la comunidad donde se desempeña.

Con base en las anteriores ideas, es preciso que los especialistas en bibliotecología y los estudios de la información asuman plenamente su responsabilidad social en torno al acceso a la información pública y la defensa de esta actividad en tanto que derecho para los individuos y las comunidades en democracia, lo cual les conduciría a adoptar una actitud más comprometida y cooperativa al momento de recibir solicitudes de acceso a documentos. Sin embargo, para que el personal de los archivos pueda actuar con responsabilidad y conocimiento en los diversos casos que se les presentan, es preciso también que cuenten con una sólida formación histórica que les ayude en la solución de dilemas que se presenten en el día a día con respecto de la clasificación de la información.

---

<sup>163</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>164</sup> Hernández Flores, José, “La información entre funcionalismo e integración, un dilema actual en América Latina”, en Morales Campos, Estela (comp.), *Actores de las redes de infodiversidad y el acceso abierto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2015, p. 75.

### **3.4.5 Recomendación: ampliar las acciones de sensibilización y concienciación entre la población sobre el derecho de acceso a la información y la importancia de su ejercicio pleno**

A fin de contribuir a la consolidación de una cultura del acceso a la información y un ejercicio pleno de este derecho entre las capas de la sociedad, es necesario sensibilizar más a la población sobre el tema y crear conciencia de su importancia. Como se pudo observar en el estudio realizado por el IDAIM, incluso en los estados donde se ha registrado un nivel aceptable de acceso a la información hacen falta todavía más esfuerzos para la difusión de información de interés público y la sensibilización a la población sobre esta cuestión.<sup>165</sup>

Las acciones de sensibilización y concienciación podrán darse a través de programas públicos que amparen campañas de publicidad social, actividades educativas e intervención con funcionarios públicos. En su diseño será clave la participación de los profesionales de la información. Además, es importante considerar que todas las acciones del programa deberán poseer un cariz inclusivo, focalizándose en sectores vulnerables de la población, como los grupos indígenas.<sup>166</sup>

Como ejemplo de las acciones de campaña y difusión, puede encontrarse un antecedente publicitario en las campañas de difusión sobre el derecho a la información a través de los medios masivos de comunicación implementadas por el INAI. Este mensaje puede ser retomado y reformulado para las campañas siguientes cuyo objetivo será sensibilizar y capacitar sobre la importancia del derecho de acceso a la información pública como elemento que contribuye a la transparencia y a la construcción de la ciudadanía. Se podrán aprovechar los medios digitales, así como medios masivos y medios tradicionales.

---

<sup>165</sup> *Cfr.* Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), *op cit.*

<sup>166</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en lengua maya, disponible en internet <https://www.youtube.com/watch?v=KoX03Jn5Qbc>

## CONCLUSIONES

A lo largo de esta obra, se analizaron los obstáculos normativos para ejercer un pleno acceso a la información en los archivos públicos. Para ello, se ofreció una exposición capitular en la cual se comenzó por explicar los fundamentos del derecho ciudadano de acceso a la información pública gubernamental, partiendo de la noción de infodiversidad para después aterrizar en el derecho fundamental del acceso a la información visto desde los ámbitos internacional y nacional, y especificando la relación que la actividad y la conducta del personal de las bibliotecas y archivos guardan con éste.

Luego, en un segundo momento, se estudiaron los problemas de la sociedad contemporánea en el acceso y uso de la información en los archivos públicos en México. Para esto, se abordó el largo proceso seguido en nuestro país para llegar a ejercer el derecho a la información, primero con la consagración constitucional de la libertad de expresión como garantía individual y luego como un derecho fundamental, el cual conduce a la libertad de imprenta, de difusión y de compartir el conocimiento. Así, el derecho a la información no es algo casual ni fortuito, sino el resultado de una serie de hechos históricos mediante los cuales se fue conquistando ese espacio, y entre los cuales se insertan las transformaciones ocurridas a los archivos y los cambios en el concepto mismo de archivo. Estas situaciones implican la evolución de las condiciones de acceso a la información para los usuarios que acuden a consultarlos, en vínculo con el ejercicio del derecho de acceso a la información en la actualidad.

En un tercer momento, se trató el acceso a la información en los archivos públicos aproximándose desde la normatividad mexicana, y se plantearon los retos que enfrenta la sociedad para ello derivados de los contenidos de las contradicciones y lagunas dichas leyes.

Finalmente, dentro del mismo capítulo, se cierra con una serie de recomendaciones para incentivar y asegurar un mayor acceso a la información en los archivos públicos de nuestro país.

De tal modo, a lo largo de las páginas de este trabajo se logró dar respuesta a la pregunta de investigación identificando los posibles obstáculos en materia normativa que impiden un pleno acceso a la información en los archivos públicos. Ello fue gracias a la revisión del marco legal que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sobre este tema, contenido en las legislaciones en materia de acceso a la información: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; y la Ley General de Archivos. De igual forma, se revisaron algunas legislaciones extranjeras, así como buenas prácticas y recomendaciones emitidas por parte de organismos internacionales en materia archivística.

En el sentido de lo precedente, la revisión de leyes y normativas realizada con este trabajo ha permitido reconocer que hoy ya se cuenta con un gran trabajo en la materia gracias a la promulgación de leyes federales. Antes, cada Estado tenía su ley y había una gran disparidad en tiempos y procesos para acceder a dicha información, además de que cada uno restringía el acceso a ciertos perfiles —sólo a ciudadanos residentes de la entidad federativa, por ejemplo—. Fue gracias al impulso que se ha dado sobre este tema con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se pudieron homologar los criterios para dar respuesta a los usuarios sobre la información que solicitan, y determinar que, si los sujetos obligados no la brindan en tiempo y forma, pueden ser sancionados, lo cual traerá repercusiones tanto para la institución como para el servidor público. Es así que se han podido dirimir las distinciones con las cuales se era tratado anteriormente para acceder a la información, en aras de alcanzar un México más equitativo.

En última instancia, la investigación desarrollada ha permitido dimensionar la importancia del acceso a la información de archivos públicos. Hoy, los archivos adquieren una nueva relevancia y son sometidos a escrutinio público, cuando antaño habían quedado olvidados de la discusión de los asuntos públicos y relegados a ser lugares donde se apilaban cajas y papeles que nadie leería, y que carecían de gran importancia. De tal modo que, con el surgimiento del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, los archivos se

encuentran en la perspectiva de ser tema de conversación; de tomar un “segundo aire”.

Ahora bien, es algo del dominio común señalar que, como ciudadanos, tenemos derecho de acceder a la información pública; no obstante, en la práctica, tal derecho se suele desconocer y, por lo tanto, no se ejerce. Asimismo, aunque se cuenta ya con leyes que protegen este derecho, en la práctica las instituciones carecen todavía de mecanismos suficientes para acceder a la información, donde muchas veces los documentos se restringen obstaculizando el trabajo de periodistas, académicos y otros. Una causa particular de esto ha sido la definición de la clasificación “información reservada” en los archivos: por un lado, se dice que si ésta contiene datos personales no se puede acceder a ella; sin embargo, para realizar investigaciones de índole histórica y social, es indispensable poseer acceso a dicha información sin restricciones. Ésta es una contradicción que continúa irresuelta en el plano legal y que es importante solucionar a través de las reformas pertinentes.

Por otro lado, hoy puede percibirse que la sociedad está más involucrada con los temas de acceso a la información. El ciudadano actual es más crítico; quiere el esclarecimiento de las cosas y comprende de mejor manera que la información es poder porque le permite llegar a nuevo conocimiento para la toma de decisiones. Se ha disipado el miedo de alzar la voz que caracterizaba a las sociedades de mediados del siglo XX. En tal sentido, se ha avizorado una transformación para el ejercicio de los derechos de acceso a la información, aunque continúa existiendo falta de confianza en la capacidad e intención real de los gobiernos por llevarlo a plenitud.

Finalmente, para la continuación de la presente línea de investigación y el desarrollo de futuros trabajos, se sugiere la realización de estudios de caso que contribuyan con la aportación de evidencia empírica sobre el problema abordado. Algunas opciones son el análisis de las implicaciones de las contradicciones legales detectadas para el ejercicio en campo de la actividad historiográfica; la revisión de las denuncias interpuestas por periodistas por casos de negación de acceso a información pública; y la valoración de las condiciones reales actuales en que se da

el acceso a la información en determinados archivos históricos y jurídicos en México.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma E., *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de transparencia núm. 7, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.
- AGUILERA MURGUÍA, Ramón, *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2017.
- ANAYA ESPINASSE, José María, *Archivos públicos, privados y mixtos*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, 1972.
- ANAYA GALLARDO, José Antonio, "Los archivos, la Constitución y algunas de sus dimensiones", *Descatos. Revista de Antropología Social*, núm. 26, CIESAS, enero-abril, 2008, pp. 87-90.
- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN (AGN), "Código de ética", *Secretaría de Gobernación*, <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/codigo.html>
- ARCHIVÍSTICA CLÍO, Mujeres mexicanas que han dirigido al AGN, *Archivo General de la Nación*, <https://www.gob.mx/agn/es/articulos/archivisticaclio-mujeres-mexicanas-que-han-dirigido-al-agn?idiom=es>
- ARELLANO TOLEDO, Wilma y OCHOA VILLACAÑA, Ana María, "Derechos de privacidad e información en la sociedad de la información y en el entorno TIC", *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año, 7, núm. 31, México, enero-junio 2013, pp. 183-206.
- ARTILES VISBAL, Sara y GARCÍA GONZÁLEZ, Fidel, "Cultura informacional. Estrategias para el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento", *Ciencias de la Información*, vol. 31, núm. 1-2, mar-jun 2000, pp. 49-62.
- BAUTISTAS FARÍAS, José, "La nueva ley general de transparencia: alcances y retos," *Análisis plural, primer semestre de 2015*, México, ITESO, 2015.
- CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", *Derechos Humanos*,

- México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, 2001.
- CASA TIRAO, Beatriz, “Las nuevas formas de búsqueda y creación del conocimiento y el acceso abierto: un desafío desde la infodiversidad”, en Morales, Estela (coord.), *Actores en las redes de infodiversidad y el acceso abierto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2015.
- CODE OF ETHICS OF THE LIBRARIANS IN ISRAEL, Israel Center for Libraries, IFLA, <https://www.ifla.org/ES/node/7237#iflancodeofethics>
- COLEGIO NACIONAL DE BIBLIOTECARIOS, A.C, *Código de Ética Profesional*, <http://www.cnb.org.mx/index.php/documentos/codigo-de-etica>
- CRUZ DOMÍNGUEZ, Silvana Elisa, “Archivística: objeto de estudio y sustento teórico” en RENDÓN ROJAS, Miguel Ángel (coord.), *Bibliotecología, archivística, documentación: intradisciplina, interdisciplina o transdisciplinariedad*, México, UNAM-Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, 2011.
- CRUZ MUNDET, José Ramón, *Archivística. Gestión de documentos y administración de archivos*, Alianza Editorial, 2014.
- DE LA CÁMARA, Mar Antonino, “Transparencia y derecho de acceso a la información versus protección de datos”, *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, núm. 4, mayo-agosto 2017, disponible en <https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/7.-Mar-Antonino..pdf>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), *Ley General de Archivos*, México, 2018.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), *Ley general de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados*, México, 2017, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpdppso.htm>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, México, 2014, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, 2017, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf)

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, 2015, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015)

DUCHEIN, Michel, *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: Un estudio del RAMP*, Programa General de Información y UNISIST, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París, 1983.

ESCOBEDO, Juan Francisco, "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", *Derecho comparado de la información*, núm. 2, julio-diciembre de 2003, pp. 64-92.

ESCOBEDO ROMERO, Juan, "La influencia en México de los Organismos Internacionales en materia de Información Pública", *Información, cultura y sociedad*, vol. 38, junio 2018, pp. 157-164.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES BIBLIOTECARIAS Y BIBLIOTECAS (IFLA), *Código de ética de la IFLA para bibliotecarios y otros trabajadores de la información*, 2012 disponible en: <https://www.ifla.org/files/assets/faife/codesofethics/spanishcodeofethicsfull.pdf>

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES BIBLIOTECARIAS Y BIBLIOTECAS (IFLA), "Manifiesto de la IFLA sobre transparencia, buen gobierno y erradicación de la corrupción", 3 de diciembre de 2008, disponible

- en: <https://www.ifla.org/ES/publications/manifiesto-de-la-ifla-sobre-transparencia--buen-gobierno-y-erradicaci-n-de-la-corrupci-n>
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS (IFLA) IFLA, *Códigos de Ética Profesionales para Bibliotecarios*, <https://www.ifla.org/ES/node/7237#iflancodeofethics>
- FIGUEROA ALCANTÁRA, Hugo Alberto, “Apertura radical y los movimientos sociales de acceso abierto a la información y al conocimiento, elementos fundamentales para fortalecer las redes de infodiversidad en la era digital: tendencias y retos”, en Morales Campos, Estela (comp.), *Actores en las redes de infodiversidad y el acceso abierto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2015.
- FLORES PADILLA, Georgina, “Perspectivas de los Archivos del Gobierno Mexicano con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, *Razón y Palabra, Primera revista electrónica en América Latina especializada en Comunicación*, núm. 44, abril-mayo 2005, disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n44/gflores.html>
- FOX, Jonathan, y HAIGHT, Libby, *Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica*, México, FUNDAR, 2007.
- GARCÍA-MORALES, Elisa, *Gestión del ciclo de vida de datos y documentos: acercando posiciones*, Anuario ThinkEPI 2013.
- GOBIERNO DE MÉXICO, Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, <https://www.gob.mx/agenda2030/articulos/16-paz-justicia-e-instituciones-solidas>
- GUTIÉRREZ ZEPEDA, Nicolás (coord.). *Teoría y práctica archivística IV*, Cuadernos del Archivo Histórico de la UNAM, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- HERNÁNDEZ COLORADO, Jaime y TAPIA TÉLLES, Gabriella, “Asignatura pendiente: los archivos”, *Métodos de Información*, vol. 7, núm. 13, 2016, disponible en <http://www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/view/IIME17-N13-285307/931>

- HERNÁNDEZ FLORES, José, “La información entre funcionalismo e integración, un dilema actual en América Latina”, en Morales Campos, Estela (comp.), *Actores de las redes de infodiversidad y el acceso abierto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2015, pp. 65-78.
- HERNÁNDEZ PÉREZ, Jonathan, *Infodiversidad en internet. Libertades, amenazas y políticas de información para su desarrollo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2018, 200 p.
- HERRERA Juan Manuel, “Victoria San Vicente, archivista privilegiada”, *Legajos*, núm. 2, abril-junio de 2014, pp. 111-129.
- ÍNDICE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO (IDAIM), *El IDAIM mide las Leyes de Transparencia y acceso a la información en México con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales*, México, 2014, disponible en <http://idaim.org.mx/>
- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (IFAI), *Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación*, México, IFAI, 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI), *En números. Estadísticas sobre transparencia y acceso a la información en México*, México, INEGI, 2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), *¿Qué es el INAI?*, <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx>
- INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), *Sistema Infomex-Gobierno Federal. Manual de uso del Sistema*, <http://189.254.114.120/transparencia/guiaUsoINFOMEX.pdf>
- LEY GENERAL DE ARCHIVOS, Diario Oficial de la Federación, 15 de junio de 2018, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf)
- LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS, Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de

- 2017, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>
- LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, "El derecho a la información como derecho fundamental", *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, Cuadernos de transparencia núm. 17, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.
- MARTÍNEZ-BECERRIL, Rigoberto, *El derecho acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*, México, INFOEM, 2009.
- MENDO-CARMONA, Concepción, Los archivos y la archivística: evolución histórica y actualidad, en Ruiz Rodríguez, Antonio (ed.), *Manual de Archivística*, Madrid, Síntesis, 1995.
- MORALES CAMPOS, Estela, "El uso de la información y la reflexión, condiciones para llegar a la universidad del conocimiento", *Infodiversidad*, vol. 7, 2004.
- MORALES CAMPOS, Estela, "La infodiversidad, un canal de expresión de nuestra diversidad", en Rivera, María De los Ángeles y Ruelas López, Sergio (comp.), *Memoria del XIV Coloquio Internacional de Bibliotecarios. Infodiversidad: la biblioteca como centro multicultural*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2008.
- NACIF MINA, Jorge, *Normatividad archivística vigente y la Administración Pública en México*, México, Escuela Mexicana de Archivos, s.f.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- OROZCO TENORIO, José Mariano; SANTOYO BASTIDA, Beatriz; LANDEROS ROSAS, Ma. del Rocío Gpe. (coords.), *Memoria del simposio "Archivos:*

- transparencia y democracia; retos actuales y futuros*”, México, Secretaría de Educación Pública, 2015.
- PÉREZ MEJÍA, Ángela María, “La Ecología de la ‘Infodiversidad’: una ética de lo público”, en Rivera, Ma. De los Ángeles y López Ruelas, Sergio (comps.), *Infodiversidad: la biblioteca como centro multicultural, Memoria del XIV Coloquio Internacional de Bibliotecarios*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2008.
- PIRELA MORILLO, Johann Enrique y DELGADO, Francys, “Dimensiones de los procesos de mediación del conocimiento. Contribución para un discurso interdisciplinario en ciencias de la información” en RENDÓN ROJAS, Miguel Ángel (coord.), *La mediación en el campo informativo documental*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2017.
- PROFESSIONAL CODE FOR INFORMATION PROFESSIONALS IN LIBRARIES AND DOCUMENTATION CENTERS*, VVBAD, IFLA, <https://www.ifla.org/es/node/7237#iflancodeofethics>
- PUENTE DE LA MORA, Ximena, *Reforma al artículo 6 constitucional que considera el acceso a la información como derecho fundamental en México, retos y perspectivas*, México, Alfa-Redi, 2010.
- RAMÍREZ ACEVES, Merizanda y HERNÁNDEZ CARDONA, Judith, “El sistema de rendición de cuentas mexicano y su interacción con la archivística”, *Información, cultura y sociedad*, núm. 30, junio 2014, pp. 79-104.
- RAMÍREZ ACEVES, Merizanda; SÁNCHEZ ESPINOSA, Ariel; BIRRICAGA GARDIDA, Diana y BELTRÁN CABRERA, Luz del Carmen, “El devenir histórico de la cultura archivística en México”, *Información, cultura y sociedad*, núm. 24, enero-junio 2011, pp. 40-68.
- RED IBEROAMERICANA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *El acceso a la información pública y la protección de los datos personales*, México, 2005, disponible en [http://www.redipd.es/actividades/encuentros/IV/common/mexico\\_acceso\\_definitivo.pdf](http://www.redipd.es/actividades/encuentros/IV/common/mexico_acceso_definitivo.pdf)

- RENDÓN ROJAS, Miguel Ángel, *Bases teóricas y filosóficas de la Bibliotecología*, México, UNAM-Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, 2005.
- RÍOS ORTEGA, Jaime, “La información como bien público: la responsabilidad social del bibliotecólogo”, en Morales Campos, Estela (comp.), *Derecho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2011.
- SÁNCHEZ VANDERKAST, Egbert, “Acceso a la información gubernamental: estudios y tendencias”, *Investigación Bibliotecológica*, vol. 27, núm. 60, 2013. pp. 181-201.
- SANZ SALGUERO, Francisco Javier, “Relación entre la protección de los datos personales y el derecho de acceso a la información pública dentro del marco del derecho comparado”, *Ius et Praxis*, vol. 22, núm. 1, 2016, pp. 323-375. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/197/19746570010.pdf>
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN), “Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6o. constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del estado a informar verazmente”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, tomo V, México, febrero de 1997, p. 346.
- VÉLEZ GARCÍA, Adriana Patricia, *Los enfoques humanístico y social en la fundamentación de la bibliotecología. Un análisis teórico*, tesis de maestría, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2016.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho a la información en el mundo*, México, UAM, 2008.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho comparado de la información*, México, Universidad Iberoamericana, 2002.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.