
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

COLEGIO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

INFORME DE ACTIVIDAD PROFESIONAL

***ACCESO A LA INFORMACIÓN Y ARCHIVOS GUBERNAMENTALES:
EL CASO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN***

PRESENTA

GABRIELA AVELAR MACÍAS

ASESOR

MTRO. RENÉ AGUILAR PIÑA



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A papá y mamá
por su apoyo y cariño incondicional

A mis queridos hermanos
Blanca, Roberto y Raúl
por el camino que hemos recorrido juntos

A Iván, Erick, Nayeli, Daniela y Roberto jr.
por llenar mi vida de alegría

AGRADECIMIENTOS

Al Mtro. René Aguilar Piña
por su valiosa asesoría en la elaboración de este trabajo

Al Lic. Aurelio Acosta Villada,
maestro y amigo,
por ayudarme a concretar esta meta

Al Lic. Roberto Machuca Becerra
por el apoyo, guía y aliento brindados en los momentos difíciles

Al Lic. José Luis Ávila Martínez
por su tiempo y valiosos comentarios

Al Mtro. Fidel Astorga Ortiz
por su ayuda, buena disposición y gran sentido del humor

Al Ing. José Miguel Macías Fernández
por el impulso brindado para la culminación de esta etapa

A mis queridas amigas Angélica y Rosalía
por la amistad con la que me honran

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOS ARCHIVOS GUBERNAMENTALES

1.1 El derecho de acceso a la información.....	1
1.2 El acceso a la información pública gubernamental en México.....	14
1.3 Problemática de los archivos gubernamentales.....	31

CAPÍTULO 2

LA LFTAIPG Y LA GESTIÓN DE ARCHIVOS EN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

2.1 La Auditoría Superior de la Federación.....	43
2.2 La LFTAIPG y los archivos gubernamentales.....	54
2.3 La LFTAIPG y los archivos de la Auditoría Superior de la Federación.	63

CAPÍTULO 3

CONCLUSIONES

3.1 Sobre el acceso a la información.....	75
3.2 Sobre los archivos gubernamentales en el contexto del acceso a la información.....	83

ANEXOS

1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
2. Propuesta para la Iniciativa de Reforma Constitucional a favor del Derecho a la Información y la Transparencia
3. Proyecto de Ley Federal de Archivos
4. Acuerdo por el que se establece la Integración y Funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación
5. Acuerdo por el que se establecen los criterios del Comité de Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación

FUENTES DE CONSULTA

INTRODUCCIÓN

El 11 de junio de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, ordenamiento reglamentario del artículo 6º constitucional que establece la obligación del Estado mexicano de garantizar el derecho a la información, disposición incorporada a la Carta Magna en 1977 pero cuya regulación quedó pendiente por años.

La expedición de la ley de acceso a la información en México enfrentó a los Poderes de la Unión, los órganos autónomos y las entidades federales con la obligación de facilitar a los ciudadanos el acceso abierto y gratuito a la documentación bajo su custodia, hecho inusitado en un sistema en el que la constante es la discrecionalidad, las ordenes verbales, la desaparición de documentos y archivos y la filtración de información a través del soborno.

Las leyes de acceso a la información son en realidad leyes de acceso a documentos oficiales cuyo objetivo es garantizar que toda persona interesada pueda acceder a la información en poder de los órganos de gobierno, por ello una de las condiciones fundamentales para su cumplimiento se encuentra en la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales, de no cumplirse esta premisa el acceso a la información no puede ser garantizado pues no es posible atender las solicitudes de los particulares sin antes saber qué documentos se encuentran disponibles y cuáles se pueden proporcionar.

Los archivos nunca han sido áreas prioritarias para las instituciones de gobierno. Factores como la falta de interés de los órganos gubernamentales, de legislación específica en la materia, de presupuesto y de especialistas para su gestión han contribuido a mantenerlos en condiciones deplorables.

Probablemente los archivos seguirían siendo un área olvidada de no ser por la entrada en vigor de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, ordenamiento que ha servido para evidenciar los problemas y rezagos ocasionados por años de descuido.

La organización de los archivos a través de las disposiciones establecidas por dicha Ley no garantiza por sí misma el acceso a la información, pues éste depende en gran medida de la voluntad de las entidades responsables de permitir que los documentos bajo su custodia sean consultados libremente por quien lo solicite, sin embargo, puede constituir un primer paso en la resolución de la problemática de los archivos gubernamentales, que en el corto plazo requiere de la emisión de una ley específica para su regulación.

El presente informe tiene como finalidad exponer la implementación de las disposiciones en materia de archivos de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en la Auditoría Superior de la Federación, sujeto obligado por el artículo 61, el cual la faculta para establecer su propia normativa.

En el primer capítulo ofrezco una perspectiva general sobre el derecho de acceso a la información para abordar con posterioridad los hechos que llevaron a la expedición de la ley regulatoria de la materia en México y exponer la problemática de los archivos gubernamentales en nuestro país. En el segundo apartado presento la historia de la Auditoría Superior de la Federación y las disposiciones en materia de archivos establecidas en la Ley para detallar su cumplimiento en la Institución. Finalmente, a manera de conclusión, brindo algunas reflexiones sobre el acceso a la información y los archivos gubernamentales.

Este informe se limita a abordar el acceso a la información y la problemática de los archivos públicos en el caso mexicano, las referencias a países de América Latina

son utilizadas únicamente como comparativo para apreciar los avances o carencias que presenta nuestro país en relación con otras naciones de la región.

Mi interés por realizar un informe de actividad profesional sobre el derecho de acceso a la información condicionado por la disponibilidad de los documentos obedece en primera instancia a plasmar la experiencia obtenida en mi labor como asistente del representante del Presidente del *Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación* en la elaboración e implementación de la normativa interna para dar cumplimiento a la Ley.

Por otra parte, me parece que el tema no es ajeno a mi formación profesional como latinoamericanista, dado que el acceso a la información y la organización de los archivos públicos constituyen problemas comunes a América Latina, pendientes que a mi parecer siguen siendo ignorados por los gobiernos de los países de la región pero que constituyen una demanda social de mayor transparencia y rendición de cuentas a la que tarde o temprano tendrán que dar respuesta.

CAPITULO 1

El acceso a la información y los archivos gubernamentales

1.1 El derecho de acceso a la información

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, Francia, define por vez primera el derecho a la información como una garantía fundamental del ser humano.

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.

A partir de esta concepción Ernesto Villanueva ha definido el derecho a la información como “la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada”.¹

Atraerse información implica el acceso del interesado a los archivos, centros documentales, bases de datos, registros y documentos oficiales que son de carácter público, así como la prerrogativa de decidir el medio por el que se allega la información (soporte físico, informático, auditivo, táctil, etc.).

El derecho a informar se relaciona con las libertades de expresión y de imprenta, aspectos que se encuentran estrechamente ligados con la labor de los medios de

¹ Ernesto Villanueva. “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia” en Mauricio Merino (coordinador). *Transparencia: libros, autores e ideas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2005, p. 58. El Dr. Villanueva comparte la autoría de la definición con el Dr. Jorge Carpizo.

difusión, e irremediablemente remiten a los usos y abusos en los que han incurrido por la gran influencia que ejercen sobre la opinión pública.²

El derecho a ser informado se refiere a la facultad con la que cuenta toda persona para recibir información veraz, objetiva y oportuna.

En el mismo orden de ideas, Sergio López Ayllón define el derecho a la información como “un derecho subjetivo [en tanto que el sujeto es libre de ejercer o no su derecho] que implica el ejercicio de tres facultades distintas, pero interrelacionadas: recibir, investigar y difundir informaciones”.³

Por otra parte, el derecho de acceso a la información se inserta en los llamados *derechos de tercera generación*, los cuales responden a los conceptos de bien común y de respeto a las personas y son impulsados por la acción de una sociedad civil participativa que reclama del Estado la garantía de acceso a formas más avanzadas de ciudadanía, libertad, calidad de vida y democracia.⁴

En realidad, el derecho de acceso a la información se encuentra implícito en documentos muy anteriores a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Tal es el caso de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789, la cual establece:

Artículo 14.- Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

² Para mayor información véase Manuel Alejandro Guerrero. *Medios de comunicación y la función de transparencia*. Cuadernos de Transparencia, Vol. 11. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.

³ Sergio López Ayllón. *El derecho a la información*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1984, p. 207.

⁴ Cfr. Javier Bustamante Donas. “Hacia la cuarta generación de derechos humanos”. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*. [en línea], No. 1, septiembre-diciembre 2001, <<http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm>>, [Consulta: 2 de marzo de 2007].

Artículo 15.- La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.

Estas disposiciones constituyen uno de los antecedentes históricos que establecen el derecho de los ciudadanos a acceder a la información gubernamental y solicitar de los funcionarios públicos el ejercicio de la rendición de cuentas, también remite a un nuevo concepto: el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

El derecho de acceso a la información pública gubernamental forma parte del derecho de acceso a la información y se integra por el conjunto de normas jurídicas que hacen posible para toda persona el examen de los registros y datos públicos en poder de los órganos del Estado, salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la Ley,⁵ tal es el caso de información sobre seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad económica y financiera, protección de la vida, seguridad de las personas y datos personales.⁶

El derecho a la información oficial no sólo forma parte de los derechos humanos, también constituye un derecho fundamental establecido constitucionalmente como condición indispensable para el ejercicio de la democracia.⁷

Dado que la democracia es un sistema de gobierno basado en lo público, a diferencia de los aparatos autoritarios en los que la secrecía es la constante, el acceso a la información se constituye en un medio de control sobre los actos de los

⁵ Cfr. Villanueva en Merino, op. cit., p. 62.

⁶ La LFTAIPG establece en sus artículos 13 y 14 las causales de reserva de la información, y en su artículo 16 faculta a los titulares de las unidades administrativas como responsables de clasificarla. Por su parte, el artículo 18 establece el carácter confidencial de los datos personales.

⁷ El acceso a la información oficial generada por las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno, la participación del ciudadano en el proceso decisorio y el acceso a la justicia constituyen los tres pilares de la democracia participativa. Cfr. Efraín Pérez y Jessica Makowiak, "El derecho de acceso a la información en Europa y América Latina: un enfoque constitucional". *Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de derecho ambiental*. [en línea], No. 10, mayo 2004, < <http://www.cica.es/aliens/gimadus/principal10.htm>>, [Consulta: 14 de julio de 2006].

poderes públicos, los cuales tienen la obligación de transparentar su gestión y rendir cuentas.

La transparencia sobre la información oficial es la obligación de los gobernantes de hacer públicas todas sus decisiones y actuaciones de gobierno. En palabras de Ernesto Villanueva constituye “un mecanismo de control de poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas”;⁸ adicionalmente es una garantía para hacer efectivo el acceso a la información pública. Como afirma Alfonso Hernández Valdez:

Sin transparencia no hay posibilidad de transformar de fondo las relaciones sociedad-estado, ya que aquella representa un mecanismo para ejercer de manera más eficaz el derecho de acceso a la información pública gubernamental. Asimismo, la transparencia constituye uno de los pilares de la rendición de cuentas, sin la cual no puede decirse que una democracia se haya consolidado de una forma definitiva.⁹

La rendición de cuentas tiene como propósito ejercer cierto control sobre el poder político a través de dos condiciones: la capacidad de someter al poder a la amenaza de sanciones y castigos y la responsabilidad de los órganos de gobierno de transparentar el ejercicio del poder, lo cual implica la obligación de sus titulares de justificar jurídicamente sus acciones políticas.¹⁰

El principio de la rendición de cuentas es que el ejercicio legítimo del poder político debe estar sujeto al control de aquellos sobre los que se ejerce tal poder, concepción opuesta a la arraigada cultura del “secretismo de Estado” que impera en México y otros países latinoamericanos.

⁸ Villanueva en Merino, op. cit. p. 64.

⁹ Alfonso Hernández Valdez. “Prologo” en Mauricio Merino (coordinador). *Transparencia: libros, autores e ideas*, op. cit., p. 8.

¹⁰ Conceptualización de Andreas Schedler señalada por Alejandro Monsivais Carrillo. “Rendición de Cuentas: un campo contencioso” en Carlos Monsivais C. (compilador). *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro Mexicano para la Filantropía, México, 2005, p. 7.

La administración pública tiende a trabajar bajo la reserva y el secreto, fiel seguidora de la teoría de las “arcanas”¹¹ la cual profesa que el poder funciona más eficientemente en la medida en que se encuentre escondido de la mirada indiscreta del vulgo,¹² situación que es fuente generadora de actos de corrupción.

En sentido contrario, la premisa fundamental del derecho de acceso a la información pública gubernamental sostiene que todo documento en poder de cualquier autoridad es propiedad de los ciudadanos, no del gobierno,¹³ el cual está obligado a facilitar a los interesados el acceso a la información y a proveerles de los medios para obtenerla. Sin embargo, el acceso a la información oficial también tiene limitantes, al respecto cito la siguiente reflexión de Alfonso Hernández Valdez:

Desde luego que no toda información en posesión del gobierno debería ser pública. Al respecto existen, tanto en México como en otros países, las previsiones necesarias para clasificar cierto tipo de información como reservada o confidencial. Pero aceptar que la mayoría de la información gubernamental debería quedarse en los archivos y las gavetas de los funcionarios públicos, alejada de todo escrutinio público, equivaldría a admitir que el ejercicio de los recursos públicos es un coto exclusivo de nuestros gobernantes.¹⁴

El derecho a la información es un tema complejo pero de gran importancia para América Latina. El desarrollo de los procesos democráticos en los países de la región y la necesidad de consolidarlos ha dado protagonismo al acceso a la información pública gubernamental como un mecanismo de participación

¹¹ Para mayor información véase Jesús Rodríguez Zepeda. “Los Arcana Imperii y el secretismo del poder político” en *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia, Vol. 4. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004.

¹² Cfr. Omar Guerrero. “Publicidad y secreto en la administración pública” en Patricia Galeana (coordinadora). *Derecho a la información y archivos públicos*. Libertad de Información-México, México, 2005, p. 20.

¹³ Cfr. Salvador O. Nava. “El derecho de acceso a la información en el estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización” en Sergio López Ayllón. (coordinador). *Democracia, transparencia y constitución*. Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006. p. 55.

¹⁴ Hernández Valdez en Merino, op. cit., p. 7.

ciudadana que pretende formar un sistema político más representativo y transparente.¹⁵

El tema del derecho a la información aparece en el debate público latinoamericano a partir de la comprobación de que la normalización de la competencia partidaria por el poder político no era suficiente para resolver los problemas de corrupción y clientelismo en las nacientes democracias.

La instauración de la “democracia electoral” en los países latinoamericanos tampoco implicó el crecimiento de la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos y sus representantes, ni el respeto de los derechos humanos ni la disminución de las desigualdades sociales.

En este contexto el acceso a la información pública gubernamental aparece como un elemento que, ligado a las concepciones de rendición de cuentas y transparencia, se relaciona con la implementación de una serie de reformas encaminadas al logro de la consolidación democrática en tres ámbitos: “mayor inclusión social, mayores niveles de responsabilidad política de las autoridades frente a los votantes y mayores niveles de control social de la política pública”,¹⁶ pues las democracias exigen que las decisiones se tomen después de un debate desarrollado bajo la mirada de la opinión pública.

Por lo que respecta al marco normativo del derecho de acceso a la información en América Latina, es posible comprobar su inclusión en al menos 10 constituciones políticas, éstas son las de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México,¹⁷ Paraguay, Perú y República Dominicana.¹⁸

¹⁵ Cfr. Claudio Fuentes. *Acceso a información pública: Conceptos y estrategias para el fortalecimiento democrático*. [en línea], octubre 2005, p. 2, < <http://www.flasco.cl/flasco/biblos.php?code=1412>>, [Consulta: 20 de octubre de 2006].

¹⁶ Ibidem

¹⁷ En el caso mexicano el derecho a la información fue incluido en el artículo 6° de la Carta Magna, aunque se trata de forma genérica como complemento de la libertad de expresión.

La inclusión del derecho a la información en las constituciones vigentes es un recurso a favor de los ciudadanos para acceder a la información pública gubernamental, que obliga a los gobiernos a formular e implementar la normatividad de ese derecho, tal es el caso de las denominadas leyes de acceso a la información.

Una ley de acceso a la información es una norma que garantiza a los ciudadanos el derecho de conseguir información en poder del gobierno sin necesidad de fundamentar el motivo de la solicitud, dado que asume el carácter público de los documentos gubernamentales, a menos que éstos sean clasificados como *reservados* o *confidenciales*.

A continuación rescato algunos de los principios centrales que debe contemplar una ley de acceso a la información según Toby Mendel:

- Apertura máxima: deben estar guiadas por el principio de máxima apertura de la información;
- Obligación de publicar: los órganos de gobierno deben publicar periódicamente información clave de interés para la población;
- Promoción de gobiernos abiertos: se refiere a la labor de las instituciones públicas como impulsoras de la apertura del gobierno;
- Alcance limitado de las excepciones: las limitantes al acceso por reserva o confidencialidad deben estar claramente definidas;
- Eficiencia en el acceso a la información: las solicitudes de información deben ser atendidas en el menor tiempo posible y las respuestas negativas deben ser sujetas a una evaluación independiente;

¹⁸ Para mayor referencia se especifican los artículos constitucionales que establecen el derecho a la información en los países citados: Argentina, Arts. 32, 33 y 41; Brasil, Art. 5º, numeral XXXIII; Colombia, Arts. 2º, numeral 5, 20 y 74; Costa Rica, Art. 30; Ecuador, Art. 81; Guatemala, Art. 30; México, Art. 6º; Paraguay, Art. 28; Perú, Art. 2º, numeral 5; y República Dominicana, Art. 8º, fracción 10. Todos estos artículos se pueden consultar en *Constituciones de América Latina* [en línea], <<http://www.angelfire.com/va/derecho/cnlatinoamerica.html>>, [Consulta: 20 de febrero de 2007].

-
-
- Costos: los costos económicos no deben representar un obstáculo para el acceso a la información, por ello no deben ser excesivos sino sólo cubrir el costo de la reproducción;
 - Reuniones abiertas: las sesiones de las instituciones gubernamentales deben ser públicas y abiertas;
 - Prioridad del principio de apertura: las leyes que contradigan el principio de máxima apertura deben ser reformadas o abolidas;
 - Protección para informantes: los ciudadanos que deseen colaborar con información sobre actos ilícitos deben gozar de la protección del gobierno.¹⁹

En la actualidad más de 60 países alrededor del mundo cuentan con leyes de acceso a la información, John M. Ackerman e Irma Sandoval los identifican en cuatro categorías:

- En primer lugar los pioneros históricos, países que aprobaron sus leyes antes del auge internacional de democratización de los años 80. Entre ellos se encuentra Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Francia y Colombia.²⁰
- En segundo término se encuentran aquellos países que han aprobado sus leyes de acceso a la información como parte del proceso de transición democrática por el que atraviesan o como resultado de la redacción de una nueva Carta Magna. En esta categoría se ubican Filipinas, España, Portugal, Corea del Sur, Tailandia, Sudáfrica, México y los 21 países que en el pasado formaron parte de la URSS.
- En tercer lugar se ubican países con una larga tradición democrática que se incorporaron en los últimos 20 años a la tendencia mundial de hacer pública la información gubernamental, tal es el caso de Austria, Italia, Holanda,

¹⁹ Cfr. John M. Ackerman e Irma E. Sandoval. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. Cuadernos de Transparencia, Vol. 7. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005, p. 23.

²⁰ La legislación colombiana sobre el tema data de 1888. Ibidem, p. 20 y 21.

Bélgica, Islandia, Irlanda, Israel, Japón, Grecia, Liechtenstein, Inglaterra, Suiza y, recientemente, Alemania.²¹

- En la cuarta categoría se encuentran países en vías de desarrollo que “aunque no han experimentado procesos de transición democrática”²² han expedido leyes de acceso a la información en años recientes. Entre ellos se encuentran India, Pakistán, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago, Belice, Republica Dominicana, Ecuador, Perú, Turquía, Angola y Zimbawe.²³

En el caso específico de América Latina, el interés de los ciudadanos por reclamar su derecho a acceder a la información surgió como parte de las preocupaciones por obtener informes sobre materias específicas.

Los primeros interesados fueron los ambientalistas, quienes advirtieron que el ejercicio del derecho a la información era de crucial importancia para ejercer control sobre las actividades públicas o privadas en conocimiento del gobierno que pudieran poner en riesgo la existencia de un medio ambiente sano. Por ello algunas de las normas que reconocen el derecho a la información pública son en realidad legislaciones que establecen el derecho de acceder a información ambiental.²⁴ También las organizaciones en defensa del consumidor pugnaron por el derecho a obtener información de utilidad para la toma de decisiones en el mercado como usuarios y como consumidores.

²¹ Cfr. Toby Mendel. “Consideraciones sobre el estado de las cosas a nivel mundial en materia de acceso a la información”. *Derecho comparado de la información*. [en línea], No. 8, julio-diciembre de 2006, p. 6. <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/8/art/art1.pdf>> [Consulta: 2 de octubre de 2006].

²² Ackerman y Sandoval, op. cit., p. 37. La única característica que citan los autores para incluir a los países citados en este grupo carece de sustento, pues haría pensar que viven en regímenes autoritarios cuando en el caso de las naciones latinoamericanas la era de las dictaduras concluyó en la década de los 80s.

²³ Uno de los elementos que pudo favorecer este hecho podría ser que entre las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para condonar deuda es contar con una ley de acceso a la información. Cfr. Alonso Lujambio y Ricardo Becerra. “¿Porqué constitucionalizar?” en Sergio López Ayllón (coordinador). *Democracia, transparencia y constitución, propuestas para un debate necesario*, op. cit., p. 177.

²⁴ Cfr. Roberto Saba. “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”. *Derecho comparado de la información*. [en línea], No. 3, enero-junio de 2004, p. 146. <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=decoin&n=3>> [Consulta: 20 de septiembre de 2006].

Gradualmente en América Latina se empieza a tomar conciencia de que el derecho a la información no se circunscribe a materias aisladas, sino que la información en poder del Estado, cualquiera que sea su contenido y sin importar el interés del solicitante, debe ser de acceso público, con excepción de aquella que se encuentre sujeta a los principios de reserva y confidencialidad, los cuales deben estar plenamente justificados.

Sin embargo, la legislación sobre el derecho a la información en la región ha sido obstaculizada por los gobiernos o los congresos locales, reticentes a la adopción de leyes que los regulen, prueba de ello es que sólo seis países latinoamericanos han expedido normas de este tipo.²⁵

Lo anterior no obsta para que algunos otros países de América Latina cuenten con regulaciones dispersas sobre el derecho a la información, tal es el caso de Argentina que cuenta con leyes provinciales y municipales,²⁶ incluso existe un proyecto de ley nacional pero no ha sido aprobado.²⁷

En el caso de Chile, el acceso a la información está contemplado en las leyes sobre Probidad Administrativa²⁸ y sobre Bases de la Administración del Estado, ésta última modificada por el Reglamento sobre secreto o reserva de los actos y documentos de la administración del Estado,²⁹ sin embargo, no existe una ley nacional.

Por lo que respecta a Paraguay el intento del gobierno por sancionar una ley de estas características fracasó por la oposición de organizaciones civiles,

²⁵ Colombia en 1888; Panamá, México y Perú en 2002; y República Dominicana y Ecuador en 2004. Cfr. Ackerman y Sandoval, op. cit., p. 23.

²⁶ Un ejemplo es la Ley de Acceso a la Información de la ciudad de Buenos Aires, expedida en 1998.

²⁷ Cfr. Ernesto Villanueva. "Participación social y acceso a la información pública en América Latina". *Derecho comparado de la información*. [en línea], No. 2, julio-diciembre de 2003, p. 148, <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=decoin&n=2>> [Consulta: 12 de mayo de 2005].

²⁸ Cfr. Ibidem, op. cit. p. 149.

²⁹ Cfr. Saba, op. cit. 147-148.

principalmente de periodistas, que la consideraron limitativa del acceso a la información.³⁰

En Bolivia el Congreso aprobó una ley de acceso a la información en el año 2002, sin embargo, ésta fue devuelta por el Ejecutivo con correcciones y a la fecha no se ha conseguido su aprobación total.

Entre los países centroamericanos, Guatemala es uno de los que ha puesto mayor énfasis sobre el tema, pues aunque no se ha aprobado ninguna ley en la materia existen varias iniciativas en el Congreso.

Uno de los principales factores en la expedición e implementación de leyes de acceso a la información lo constituye la participación de las organizaciones de la sociedad civil, a continuación se exponen tres ejemplos:

En Guatemala la politización dejada por la guerrilla abrió el camino para el surgimiento de una ciudadanía participativa, hecho que se detecta en la existencia de distintas organizaciones que pugnan para que sus puntos de vista sean incluidos en la iniciativa de ley de acceso a la información del Ejecutivo y para eliminar las partes que contienen elementos discrecionales.³¹

En Panamá la organización Transparencia Capítulo Panamá participó activamente en la elaboración de la ley, la cual una vez aprobada ha estado bajo el monitoreo y vigilancia de diversas organizaciones civiles, una de las más activas denominada Defensoría del Pueblo, la cual se ha encargado de impulsar su cumplimiento.³²

³⁰ El 24 de septiembre de 2001 el presidente paraguayo Luis González Macchi derogó la Ley 1728 de Transparencia Administrativa y Libre Acceso a la Información tras fuertes críticas de los medios de difusión y asociaciones civiles, dado que restringía la capacidad de los periodistas de obtener documentos oficiales y dejaba en manos del presidente y otras autoridades amplias facultades discrecionales para negar la información. Intercambio internacional por la libertad de expresión. *El presidente deroga controvertida ley de acceso a la información*, [en línea], <<http://www.ifex.org/es/content/view/full/14636>> [Consulta: 12 de enero de 2007].

³¹ Cfr. Villanueva, "Participación social...", op. cit. p. 150.

³² Cfr. Ibidem, p. 155.

Otra Defensoría del Pueblo, ésta con sede en Perú, ha desplegado esfuerzos por fomentar la cultura de la transparencia entre la población y promover reformas legales a la norma vigente.³³

No obstante, los valores del derecho a la información no han permeado suficientemente a la sociedad civil latinoamericana, pues no basta la expedición de una ley en la materia para contar con una ciudadanía más informada sobre los asuntos públicos.

Ernesto Villanueva atribuye esta situación a cuatro factores:

- Escasez de asociaciones civiles especializadas en la materia.
- Carencia de parámetros sobre las implicaciones del derecho a la información y su reglamentación.
- Falta de interés de los medios de difusión por situar el tema en la discusión nacional.
- Escaso impulso de las instituciones de educación superior para investigar el acceso a la información.

El derecho de acceso a la información contribuye al fortalecimiento de la democracia sólo en la medida en que se vincula con objetivos diversos en la práctica política de los ciudadanos en general, no por su mera existencia. El Estado tiene la obligación de garantizar su ejercicio, para lo cual tendrá que salvar los obstáculos siguientes:

- Cultural: poner punto final al secretismo, pues los funcionarios deben estar en plena disposición de proporcionar la información que se les requiera.
- Institucional: revisar y corregir la reglamentación que inhibe el derecho de acceso a la información o lo limitan, por ejemplo, negar la información alegando una reserva o confidencialidad inexistentes.

³³ Cfr. *Ibidem*, p. 157.

-
-
- Social: promover el acceso a la información como un derecho de la sociedad en general, no sólo de ciertos sectores privilegiados, en todos los medios de difusión, escritos, electrónicos, virtuales, etc, sean públicos o privados.

Es importante tomar en cuenta que el derecho de acceso a la información es un medio, no un fin; por sí mismo carece de utilidad y sólo adquiere validez cuando es ejercido con el objeto de alcanzar otros beneficios superiores, por ejemplo emitir un voto razonado o exigir la rendición de cuentas.

Parte de la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información estriba en mantener la información bien organizada, clasificada y disponible, hecho que lo vincula necesariamente con los archivos y bibliotecas, sobre este punto cabe citar la siguiente afirmación de Rosa María Martínez:

Los tres actores fundamentales del derecho a la información son las instituciones, los documentos y los usuarios, por lo que se insiste en que es necesaria la conciencia social de que las bibliotecas y los archivos no son el rincón olvidado de las instituciones ni los lugares de castigo para los empleados, son organizaciones sociales que difunden y protegen el patrimonio cultural de una localidad, estado, nación o región.³⁴

Los archivos públicos constituyen la materia prima del acceso a la información pública gubernamental, hecho que remite necesariamente al examen de la problemática que enfrentan en el contexto actual.

Sin embargo, antes de abordar dicha problemática considero necesario exponer brevemente el desarrollo de la legislación sobre el acceso a la información en México, tema de estudio del siguiente punto de este informe.

³⁴ Rosa María Martínez. "El derecho a la información en México" en *Razón y palabra, Primera Revista electrónica en América Latina especializada en Comunicación*. [en línea], No. 44, abril-mayo 2005. <<http://www.ifex.org/es/content/view/full/14636www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n44/rmartinez.html#au>>, [Consulta: 23 de febrero de 2005].

1.2 El acceso a la información pública gubernamental en México

El derecho a la información fue consagrado en la Constitución Política mexicana en 1977 como parte de las garantías individuales de los ciudadanos, lo cual fue resultado de la *reforma política* impulsada durante el periodo presidencial del Lic. José López Portillo.

Dicho proceso tuvo su origen en el agotamiento del patrón de acumulación del capital y la desigual repartición de la riqueza entre la población, factores que evidenciaron la pérdida de consenso del Estado entre las clases medias urbanas y los sectores municipal, obrero y campesino,³⁵ y que se tradujeron en una crisis política y moral iniciada con la matanza del 2 de octubre de 1968.

Con la finalidad de recuperar la legitimidad perdida el gobierno de Luis Echeverría impulsó la llamada “apertura democrática” y un nuevo modelo económico, medidas que resultaron limitadas para devolver la credibilidad al gobierno, quien era cuestionado por su incapacidad para resolver los problemas nacionales.

Al arribo al poder del Presidente López Portillo era evidente que el gobierno necesitaba efectuar ajustes al sistema político y jurídico, a fin de recuperar su capacidad de negociación con la base social. Por ello, a principios de 1977 el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, presentó un proyecto de *reforma política* fundamentada en los principios de “apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia del Estado en la sociedad”.³⁶

³⁵ Cfr. López Ayllón, *El derecho a la información*, op. cit., p. 71 y 72.

³⁶ *Ibidem*, p. 73.

Como consecuencia de la *reforma política* se introdujo en la Constitución el *derecho a la información*, cuya importancia se manifestó en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, el cual refería:

El Derecho a la Información constituye una nueva dimensión de la democracia: es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones.³⁷

En octubre de 1977 el presidente remitió a la Cámara de Diputados el proyecto de reformas constitucionales que servirían como marco jurídico de la *reforma política*. Se incluyeron reformas a 17 artículos, entre ellos el 6º constitucional, al cual se añadió una frase final.

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.**

Como consecuencia de la reforma de 1977 se inició un largo debate sobre el derecho a la información y sus alcances, por lo que se originaron algunos proyectos de ley en la materia. El debate estuvo centrado fundamentalmente en la regulación de los medios de difusión sin hacer mayor énfasis en el acceso a la información gubernamental, aunque el tema fue incluido en algunos proyectos, tales como el Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 6º Constitucional de 1981, elaborado por la Coordinación Social de la Presidencia de la República,³⁸ y la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social de 1997.³⁹

³⁷ Ibidem, p. 74.

³⁸ Durante el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado no se emitió ninguna iniciativa para normar el derecho de acceso a la información oficial.

³⁹ Cfr. Sergio López Ayllón. "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo" en Hugo Concha Cantú, Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coordinadores).

También elementos como la apertura comercial y los modelos de regulación de la OCDE para sus países afiliados, posibilitaron la introducción de disposiciones sobre el acceso a la información aunque con limitantes. Por ejemplo, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* de 1992, establecía la obligación de la administración pública federal de permitir a los particulares el acceso a la información en su poder.⁴⁰

El Dr. Sergio López Ayllón postula que antes de la entrada en vigor de la ley de acceso a la información mexicana, nuestro país contaba con una gran cantidad de normas jurídicas que regulaban diversos aspectos relacionados con la información,⁴¹ las cuales clasifica en las categorías siguientes:

1. Principios constitucionales, entre los artículos que establecen principios relacionados con la información cita el 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9°, 20, 24, 26, 27, 28, 41, 72, 73, 69, 93 130 y 133.
2. Régimen de medios, destaca la *Ley de Imprenta*, la reglamentación del artículo 130 constitucional en materia de publicaciones confesionales y culto público,⁴² la *Ley de la Industria Cinematográfica* y su reglamento y la *Ley Federal de Radio y Televisión*, entre otros ordenamientos.
3. Régimen de la publicidad, entre las principales normas se encuentran la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, la *Ley Federal de Juegos y Sorteos*, la *Ley de Invenciones y Marcas* y la *Ley de Propiedad Industrial*.
4. Información gubernamental, cita la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, los reglamentos interiores de las secretarías de Estado y sus manuales de organización y la *Ley de Información Estadística y Geográfica*, entre otros.

Transparentar al Estado: la experiencia mexicana del acceso a la información. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 3 y 4.

⁴⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 5.

⁴¹ Estos ordenamientos se contradecían frecuentemente dados los diferentes contextos en que fueron emitidos.

⁴² Actual *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*.

-
-
5. Disposiciones diversas, menciona la *Ley Federal de Educación*, la *Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación*, la *Ley Federal sobre Monumento y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*,⁴³ la *Ley de Bienes Nacionales*,⁴⁴ y la *Ley Orgánica del Poder Judicial Federal*,⁴⁵ entre otros ordenamientos,⁴⁶ a los que habría que añadir la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* de 1996.

Sin embargo, la carencia de una regulación jurídica que hiciera efectivo el derecho a la información limitó su ejercicio por parte de la población en general. A pesar de los esfuerzos realizados a lo largo de los años para lograr su reglamentación, no fue posible obtener resultados concretos. De hecho, los gobiernos subsecuentes mostraron poco interés en el tema aunque, en algunos casos, fue incluido como parte de las promesas de campaña de los candidatos presidenciales,⁴⁷ muestra de la tradicional demagogia de los políticos mexicanos.

El estancamiento en que se encontraba el ejercicio del derecho a la información registró un cambio radical con la expedición de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (ver anexo 1), en adelante LFTAIPG, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.⁴⁸ Hecho que constituyó un avance significativo en la construcción de la democracia mexicana, pues existe un consenso en torno a la idea de que una ley de acceso a la información fomenta la confianza de la población en las acciones de gobierno,

⁴³ Sustituida por el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

⁴⁴ Actualmente *Ley General de Bienes Nacionales*.

⁴⁵ *Ley General del Poder Judicial de la Federación* en la actualidad.

⁴⁶ Para consultar la lista completa de los ordenamientos referidos por el autor véase López Ayllón, *El derecho a la información*, op. cit., Anexo 1.

⁴⁷ Como candidato a la presidencia de la república Ernesto Zedillo se comprometió a promover desde el gobierno la difusión de información amplia, veraz y oportuna entre la ciudadanía así como fomentar su participación en los mecanismos de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. Ver Reyes Heróles Federico (coordinador). *Cincuenta preguntas a los candidatos*. FCE, México, 1994, p. 40 y 55.

⁴⁸ La LFTAIPG no fue el primer ordenamiento sobre acceso a la información expedido en México, la primera ley en la materia fue emitida en el estado de Jalisco el 22 de enero de 2002. Cfr. Ernesto Villanueva, Perla Gómez Gallardo y Carolina Pacheco Luna. *Derecho de Acceso a la Información Pública en México. Indicadores Legales*. Libertad de Información-México, México, 2005, p. 7.

impulsa la participación de la sociedad en el escrutinio sobre las decisiones y actividades de los funcionarios públicos, promueve condiciones transparentes para la toma de decisiones y combate la corrupción, el secretismo y la opacidad en la gestión gubernamental.

Ernesto Villanueva atribuye a dos causas la irrupción del acceso a la información en la agenda política mexicana: el proceso de democratización y la suscripción del Estado mexicano a diversos tratados internacionales.⁴⁹

Sobre la transición a la democracia en México José Agustín Ortiz Pinchetti señala:

El elemento dinámico que está en el fondo de toda la transición [...] es la aparición de una masa de ciudadanos organizados en todas las ciudades importantes del país, que han expresado su inconformidad y deseo de participación. No ha habido nada semejante a los procesos de reclamo democrático de otras partes del mundo, ni huelgas nacionales, ni paros masivos, ni retiro general de apoyo al gobierno ni un reclamo serio de renuncia del presidente o de importantes personajes del gobierno. Sin embargo, la asistencia social frente al autoritarismo es cada vez mayor, es la conciencia de la crisis del sistema y de los peligros que implica para la paz social si no hay un cambio institucional a fondo.⁵⁰

Anteriormente obtener información sobre la actuación del gobierno era muy difícil para los ciudadanos. Sin embargo, los obstáculos impuestos por la cultura del secreto no impidieron el surgimiento de una sociedad interesada por obtener informes sobre temas como salud, derechos humanos, medio ambiente y ejercicio del gasto público, entre otros. En relación con lo anterior Rodolfo Vergara anota:

⁴⁹ Eduardo Guerrero refiere la idea en su artículo. Cfr. Eduardo Guerrero. "Libros, autores e ideas para abrir una discusión" en Mauricio Merino (coordinador). *Transparencia: libros, autores e ideas*, op. cit., p. 33.

⁵⁰ José Agustín Ortiz Pinchetti. "La transición mexicana: avances y retos en Eduardo Montes (coordinador). *La transición difícil*. Ediciones La Jornada, México, 1998, p. 153.

Puede decirse que en ciertos sectores de la sociedad se ha despertado el interés de organización para expresar sus demandas y gestionar soluciones, ejerciendo su influencia y participando en las decisiones públicas. Exigiendo a sus gobiernos mecanismos efectivos de rendición de cuentas y condicionando sus preferencias electorales a los resultados que los gobiernos obtengan.⁵¹

El cambio de postura de la sociedad civil mexicana, de agente pasivo a activo, ha orillado al Estado a reacomodar la estructura de poder del gobierno y a implementar mecanismos para que la sociedad se introduzca en el debate político y económico sobre la gestión pública, tal es el caso de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Por otra parte, también es cierto que la adopción de la transparencia y el acceso a la información en México es consecuencia de un aspecto netamente económico, pues la globalización de los mercados y la necesidad de contar con información sobre su funcionamiento provocó que sus principales promotores fueran los grandes organismos económicos internacionales, principalmente la OCDE y el Banco Mundial.⁵²

Por lo que respecta al proceso que llevó a la expedición de la LFTAIPG, conviene recordar que durante su campaña como candidato a la presidencia de la República, Vicente Fox se comprometió a transparentar el gasto público.

Una vez ganada la elección presidencial, la Coordinación Jurídica del Equipo de Transición, a cargo de Carlos Arce y Cesar Nava,⁵³ se avocó entre otras tareas a elaborar una iniciativa de Ley en materia de acceso a la información como

⁵¹ Rodolfo Vergara. *La transparencia como problema*. Cuadernos de Transparencia, Vol. 5. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005, p. 36.

⁵² Cfr. José Antonio Aguilar Rivera. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuadernos de Transparencia, Vol. 10. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.

⁵³ Cfr. López Ayllón en Concha, López y Tacher, op. cit., p. 7-8.

elemento prioritario para consolidar la transición política en México. En octubre del año 2000 Carlos Arce presentó el proyecto al entonces presidente electo.⁵⁴

En marzo de 2001, se formó un grupo de trabajo para elaborar el proyecto de Ley coordinado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo,⁵⁵ en el que participaron la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La primera parte del proyecto fue concluida en julio de 2001 e incluía directrices como las siguientes:

- La ley sólo sería aplicable a las dependencias del Ejecutivo federal y a la Procuraduría General de la República.
- Establecía el principio general de acceso a la información administrativa con un listado de rubros de excepción.
- Incluía una serie de obligaciones e información que las entidades deberían hacer pública.
- Establecía disposiciones sobre protección de datos personales.
- Consideraba como casos especiales a la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y al Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
- Contemplaba la apertura gradual de la información.
- No sería aplicable a documentos generados con anterioridad a su entrada en vigor.⁵⁶

Sobre este proyecto, Kate Doyle observa lo siguiente:

⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 8.

⁵⁵ Actual Secretaría de la Función Pública.

⁵⁶ López Ayllón en Concha, López y Tacher, *op. cit.*, p. 10.

La primera versión [de la Ley] fue aterradora: tenía excepciones amplias, rendijas enormes, y le faltaba una calendarización clara. Los mexicanos reaccionaron fuerte y negativamente al borrador, denunciándolo en muchos de los periódicos nacionales, regionales y locales del país. Desde ese momento, el control exclusivo sobre la redacción de la ley que había tenido la agencia anticorrupción del gobierno, SECODAM (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), se le quitó, y la Secretaría de Gobernación asumió el encargo de elaborar la ley.⁵⁷

Por lo que respecta a la participación de la sociedad civil en la elaboración de la LFTAIPG, ésta tuvo una actuación singular.

Recordemos que durante décadas el Estado mantuvo un férreo control sobre las expresiones y demandas de la opinión pública y que la relación sociedad-Estado se limitaba a una especie de “monologo institucional” en el que las negociaciones debían darse dentro del aparato estatal, lo que se tratara fuera de este marco era reprimido.⁵⁸

Con la gradual disminución del control estatal sobre las elecciones, los medios de difusión y las estadísticas se hizo posible el surgimiento de las voces, proyectos e intereses de una sociedad civil hasta entonces ignorada pero profundamente interesada en temas como la defensa de los derechos humanos y la organización de los procesos electorales.⁵⁹

También la alternancia y la pluralidad en el Congreso, que impiden a los partidos políticos imponer unilateralmente sus proyectos, fomentaron el surgimiento de grupos de la sociedad civil interesados en el desempeño del gobierno con una gran

⁵⁷ Kate Doyle. *Acceso a la Información en México*. The National Security Archive, [en línea], abril 2002, <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/indexesp3.html>>, [Consulta: 10 de enero de 2007].

⁵⁸ Cfr. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer. *A la sombra de la revolución mexicana*. Cal y Arena, México, 1989, p. 240.

⁵⁹ Cfr. Nestor de Buen. “La transición democrática” en Eduardo Montes (coordinador). *La transición difícil*, op. cit., p. 41.

capacidad de movilización de la opinión pública, uno de ellos fue el Grupo Oaxaca, el cual consiguió posicionar en la agenda política el tema del derecho a la información pública.⁶⁰

El 24 de mayo de 2001 se llevó a cabo el *Seminario Nacional de Derecho a la Información y Reforma Democrática*, convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México,⁶¹ en la ciudad de Oaxaca. El evento tuvo como resultado la Declaración de Oaxaca,⁶² firmada por editores, periodistas, representantes de organizaciones no gubernamentales, académicos y activistas sociales, cuya finalidad era impulsar la elaboración de proyecto de ley de acceso a la información que sirviera como instrumento para consolidar la democracia.

Se creo entonces el llamado Grupo Oaxaca, integrado por académicos y periodistas quienes se constituyeron, desde la sociedad civil, en impulsores del acceso a la información. Como parte de su plan de acción, el grupo se dio a la tarea de recabar las demandas de regulación jurídica de diferentes organizaciones políticas y sociales las cuales se concentraban fundamentalmente en la expedición de cuatro ordenamientos: Ley de Acceso a la Información Pública, Ley de Transparencia Publicitaria, Ley de Medios Públicos y Regulación del Derecho de Réplica.⁶³

⁶⁰ Cfr. Juan Francisco Escobedo. "Movilización de opinión pública: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley de Acceso a la Información Pública". *Derecho comparado de la información*. [en línea], No. 2, julio-diciembre de 2003, p. 71. <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>> [Consulta: 2 de enero de 2007].

⁶¹ Cfr. *Ibidem*

⁶² Esta declaración fue el instrumento mediático que permitió al grupo incidir y posicionarse en el debate público. Cfr. *Ibidem*, p. 74.

⁶³ Cfr. *Ibidem*, p. 77.

Una vez posicionado el tema en la opinión pública, la organización se concentró en demandar al gobierno la presentación de una iniciativa de ley de acceso a la información pública. Después de meses de insistir en el tema y de conocer que los borradores de la Ley no contemplaban los requisitos mínimos, el grupo decidió presionar al gobierno para que la SECODAM declinara del control del proyecto y se diera lugar a la intervención de otras dependencias en su elaboración.

Como resultado de la presión el gobierno adoptó posiciones defensivas frente a las exigencias del Grupo Oaxaca, lo cual originó sospechas sobre el cumplimiento de las promesas de campaña, es entonces cuando la organización decide elaborar su propia iniciativa, para lo cual da a conocer los principios que debería contener la ley de acceso a la información, los cuales fueron ampliamente difundidos por la prensa nacional.

Esta estrategia permitió que el Grupo Oaxaca se posicionara como el rector de los temas y pautas relacionados con el derecho de acceso a la información pública. El gobierno por su parte intentó frenar la creciente influencia del grupo descalificando e intimidando a algunos de sus integrantes, lo cual sólo sirvió para reforzar las sospechas de la opinión pública sobre las intenciones del Ejecutivo.

A lo largo de cuatro meses la comisión técnica del Grupo Oaxaca revisó las experiencias de otros países en el tema de acceso a la información y consultó a diversas instituciones académicas nacionales e internacionales, así como a diferentes sectores interesados en la cuestión. Como resultado de este trabajo se concretó una propuesta de *Ley de Acceso a la Información Pública* que fue enviada al Congreso de la Unión el 11 de octubre de 2001,⁶⁴ incluso antes de que el Ejecutivo

⁶⁴ Dado que la Constitución no concede a los ciudadanos el derecho de presentar iniciativas de ley.

hiciera lo propio con su iniciativa, la cual fue presentada el 1° de diciembre de 2001.⁶⁵

Con anterioridad, el 11 de julio de 2001, el diputado perredista Luis Miguel Barbosa presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de *Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión*, la cual tenía como finalidad reglamentar el acceso a la información pública, establecer el derecho de los ciudadanos a solicitar información por escrito sin necesidad de fundamentar la petición, preveía casos de excepción cuando se afectaran los intereses públicos o privados y otorgaba a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la facultad de garantizar el derecho a la información pública.

En diciembre de 2001 un grupo de diputados de todos los partidos representados en el Congreso, con excepción del PAN, retomaron la propuesta del Grupo Oaxaca: “En un hecho inédito en la historia legislativa de México se nombró una comisión del Congreso con representantes del gobierno federal y del Grupo Oaxaca logrando consensos en 98% de los puntos de discusión”.⁶⁶

La Comisión encargada de dictaminar las iniciativas consolidó las tres propuestas en un sólo proyecto de Ley, el cual fue aprobado por unanimidad el 24 de abril de 2002 en la Cámara de Diputados y remitido con el mismo fin a la Cámara de Senadores, donde fue discutido y aprobado, nuevamente por unanimidad, el 30 de abril del mismo año.

En opinión del Dr. Sergio López Ayllón el texto aprobado por el Congreso “muestra que se retomó en su mayor parte el anteproyecto del presidente Fox”.⁶⁷

⁶⁵ Cfr. Escobedo, op. cit., p. 81.

⁶⁶ Ernesto Villanueva. *Temas selectos de derecho de la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 152.

⁶⁷ López Ayllón en Concha, López y Tacher, op. cit., p. 19-20.

Por su parte, Kate Doyle difiere de López Ayllón al afirmar que las presiones del Grupo Oaxaca, además del intercambio de opiniones con grupos internacionales tales como el Archivo de Seguridad Nacional, provocaron un vuelco radical en la conceptualización y redacción de la Ley dentro del gobierno, por lo que el consenso al que se llegó después de meses de debate interno resultó en una iniciativa parecida al borrador presentado por el Grupo Oaxaca.⁶⁸

Como mencioné anteriormente, la LFTAIPG fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, exactamente un año después, su reglamento fue publicado por el mismo medio y entró en vigor el 12 de junio de 2003.⁶⁹

La LFTAIPG tiene como finalidad llenar los vacíos legales provocados por la inexistencia de una reglamentación específica del artículo 6° constitucional en lo referente a garantizar el acceso a la información, por lo cual su alcance es limitado hasta que no se elabore la reglamentación específica de dicho artículo.⁷⁰

Los objetivos de la Ley son: 1) proveer lo necesario para que toda persona tenga acceso a la información pública, 2) transparentar la gestión pública, 3) favorecer la rendición de cuentas por parte de los órganos de gobierno, 4) garantizar la protección de los datos personales en poder de los órganos de gobierno, 5) mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y 6) contribuir a la democratización de la sociedad mexicana, así como a la vigencia del estado de derecho.⁷¹

Entre los principios que establece se encuentran el de la publicidad de la información, la prerrogativa de los particulares de no justificar una solicitud para

⁶⁸ Cfr. Doyle, op. cit.

⁶⁹ Cfr. Villanueva, *Temas selectos...* op. cit., p. 153.

⁷⁰ Actualmente existe una iniciativa de reforma constitucional para adicionar al artículo 6° los principios mínimos indispensables en materia de transparencia y acceso a la información. Ver anexo 2 de este informe.

⁷¹ LFTAIPG, Art. 4°.

tener acceso a la documentación que soliciten, el carácter de excepción de la información reservada y confidencial y la protección de los datos personales.

Su ámbito de aplicación incluye a todos los poderes de la unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionalmente autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las universidades públicas autónomas y los tribunales administrativos.

Contiene 64 artículos, divididos en cuatro títulos, y 11 transitorios. Se estructura de la manera siguiente:

Título Primero Disposiciones comunes para los sujetos obligados

- Capítulo I Disposiciones generales
- Capítulo II Obligaciones de transparencia
- Capítulo III Información reservada y confidencial
- Capítulo IV Protección de datos personales
- Capítulo V Cuotas de acceso

Título Segundo Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal

- Capítulo I *Unidades de Enlace y Comités de Información*
- Capítulo II Instituto Federal de Acceso a la Información
- Capítulo III Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad
- Capítulo IV Del procedimiento ante el Instituto

Título Tercero Acceso a la información en los demás sujetos obligados

Título Cuarto Responsabilidades y sanciones

Transitorios

Los títulos primero y cuarto contienen disposiciones aplicables a todos los sujetos obligados. El título segundo establece las instituciones y procedimientos de acceso

a la información aplicables al Poder Ejecutivo Federal. Por su parte, el título tercero, contiene los lineamientos a seguir en los poderes Legislativo y Judicial, órganos constitucionalmente autónomos y tribunales administrativos para garantizar el acceso a la información.

Entre las disposiciones aplicables a todos los sujetos obligados se encuentran las llamadas obligaciones de transparencia, establecidas en el artículo 7° de la Ley, el cual dispone el deber de las dependencias y entidades de publicar periódicamente información sobre su marco normativo, presupuesto, operaciones financieras, estructura orgánica, directorio de funcionarios, remuneraciones, informes internos, contratos, trámites, resultados de auditorías, entre otra información de interés para la sociedad en general.

La Ley contempla una serie de excepciones para el acceso a la información cuando se trata de documentación que de darse a conocer ocasiona riesgos al interés público o pueda afectar los intereses de terceros. Las excepciones se clasifican en dos tipos: información reservada o confidencial.

Información reservada

Para determinar que la información puede clasificarse como reservada se tomaron en cuenta los estándares internacionales en materia de seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad financiera y económica, protección de la vida y seguridad de las personas, actividades para asegurar la aplicación de la ley, secretos industriales y bancarios y proceso deliberativo.⁷²

⁷² Ibidem, Art. 13 y 14.

Cuando una entidad declare una información de carácter reservado deberá fundamentarlo en la Ley y justificarlo debidamente. Sobre este punto López Ayllón señala:

Para que opere la reserva no basta que la información se refiera a una de las materias listadas en la Ley, sino que es necesario que exista un elemento de daño actual o potencial que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente una de las funciones del estado o bien poner en riesgo la integridad física de una persona.⁷³

La ley establece que la reserva no podrá exceder de 12 años y será ampliada por excepción siempre y cuando se justifique plenamente. Cuando las causas que originaron la reserva de una información se extingan, ésta será pública. Adicionalmente las entidades están obligadas a elaborar semestralmente un índice de expedientes reservados al cual podrá acceder toda persona interesada.

Información confidencial

En términos de la LFTAIPG sólo se considera como información confidencial los datos personales que requieran del consentimiento de los individuos para ser difundidos y la información que los particulares entreguen a los sujetos obligados. Cabe señalar que la información confidencial no se encuentra sujeta a plazos de vencimiento, pues conserva este carácter de manera indefinida.

Por lo que respecta al proceso de acceso a la información en el gobierno federal los particulares pueden acudir a dos instancias: la dependencia o entidad que posea la información y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

⁷³ López Ayllón en Concha, López y Tacher, op. cit., p. 32.

Las dependencias y entidades cuentan con dos áreas responsables de aplicar la Ley: las *Unidades de Enlace* y los *Comités de Información*.

Las *Unidades de Enlace* son las encargadas de recabar, difundir y asegurar la actualización de la información que las dependencias y entidades debe poner a disposición del público, recibir y tramitar las solicitudes de información y asesorar a los particulares en la elaboración de las mismas.⁷⁴

Por su parte, los *Comités de Información* son cuerpos colegiados en los que recae la responsabilidad jurídica de negar el acceso a la información, establecer la inexistencia de los documentos solicitados, generar los criterios para clasificarlos y coordinar la organización de los archivos.⁷⁵

El IFAI es el organismo encargado de verificar la aplicación de la Ley en las dependencias y entidades del Ejecutivo, entre sus funciones se encuentran resolver las controversias entre los particulares y la administración pública federal generadas por las negativas de acceso a la información, promover el ejercicio del derecho de acceso a la información entre los ciudadanos y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.⁷⁶

La LFTAIPG establece el derecho de los particulares de apelar las decisiones del comité de una entidad de no proporcionar la información a través de la interposición de un recurso de revisión ante el IFAI o ante la *Unidad de Enlace* que haya conocido el asunto, en caso de que el recurso sea rechazado, el interesado podrá llevar a la entidad a juicio ante un tribunal para impugnar la resolución.⁷⁷

⁷⁴ Cfr. LFTAIPG... Art. 28.

⁷⁵ Ibidem, Art. 29.

⁷⁶ Ibidem, Art. 33.

⁷⁷ Ibidem, Art. 49 y 59.

En términos generales, la LFTAIPG constituye una contribución significativa en la apertura de las vías institucionales que permiten a la población en general conocer y evaluar el desempeño del gobierno a través de la apertura de su información, sin embargo, presenta graves limitaciones tales como:

- Que su aplicación no sea por igual en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial
- Que los comisionados del IFAI sean nombrados por el Ejecutivo, hecho que no garantiza plenamente su imparcialidad.⁷⁸
- Que los criterios para clasificar información como reservada puedan ser usados discrecionalmente por las entidades para negar la información.⁷⁹
- Que no establece reglas claras sobre los plazos de reserva ni sobre la desclasificación de la información.

En este tenor posiblemente una de las deficiencias más acusadas de la LFTAIPG resida en su escasa profundización en el tema de los archivos, su manejo y control en función del acceso a la información, problema que abordaremos a continuación.

⁷⁸ Si bien el nombramiento de los comisionados del IFAI está sujeto a ratificación del Senado, ello no basta para garantizar la futura imparcialidad de estos funcionarios en el ejercicio de sus funciones. La situación del actual Comisionado Presidente Alonso Lujambio Irazabal, quien públicamente se ha declarado amigo personal del Presidente Felipe Calderón, ha demostrado la necesidad de emitir una regulación ante los riesgos de incurrir en el conflicto de interés, planteamiento que fue rechazado por mayoría en el pleno del IFAI. Al respecto cabe citar las palabras del Comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán después de la votación: "Mi propuesta era que cada uno de nosotros transparentara sus intereses y que un comisionado pudiera invitar a otro a excusarse. Fue rechazada porque la mayoría del pleno no quiere que yo señale el conflicto de intereses evidente que hay entre Alonso Lujambio y Felipe Calderón". El Universal. 22 de noviembre de 2006. [en línea] <www.eluniversal.com.mx/notas/389657.html> [Consulta: 3 de marzo de 2007.]

⁷⁹ Aunque la LFTAIPG establece en sus artículos 13 y 14 la información que se clasifica como reservada, en la práctica las dependencias y entidades se amparan en estas disposiciones para negar la información. El Servicio de Administración Tributaria, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentran a la fecha entre las dependencias con mayor número de solicitudes denegadas, por lo cual también concentran un número importante de recursos de revisión ante el IFAI, el cual ha resuelto a favor del solicitante más del 70% de los recursos interpuestos de 2003 a 2006. Lo anterior es indicativo de la deficiente clasificación que realizan los sujetos obligados y que puede originarse en la ignorancia de la norma o en la intención deliberada de ocultar información.

1.3 Problemática de los archivos gubernamentales

La materia prima del acceso a la información pública se encuentra en los archivos gubernamentales, ellos documentan la actuación de los funcionarios públicos y la gestión del gobierno. Sobre su utilidad y valor social cabe citar la declaración formulada por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Archivo Federal Suizo.

Los archivos son indispensables para toda apreciación fiable del logro de los objetivos de los programas de gobierno. Asimismo constituyen valiosas fuentes de información para la elaboración de nuevos programas de gobierno. Permiten, además, verificar la legalidad de la administración y situar la actuación del Estado en un marco jurídico previsible y coherente. A través de los archivos se pueden mostrar eventuales violaciones de normas, irregularidades y decisiones arbitrarias de los gobernantes. Por esa razón, los archivos son un instrumento esencial para garantizar el estado de derecho y los derechos humanos. De la misma manera, los archivos contribuyen en general a una mayor transparencia y con ello a la lucha contra la corrupción, la malversación de fondos y otras irregularidades.⁸⁰

La importancia de los archivos radica en su papel fundamental como referencia jurídica para vigilar la actuación del estado y garantizar la transparencia administrativa, la rendición de cuentas y el derecho de los ciudadanos a estar informados sobre las decisiones de gobierno, así como en su carácter de fuentes primarias de información para la reconstrucción histórica.

Sobre la importancia de los archivos Patricia Galeana expone lo siguiente:

La historia requiere de fuentes confiables; los archivos públicos son de la mayor importancia para conocer las razones del poder y para valorar el desempeño de sus titulares. Sin archivos que funcionen conforme a un marco normativo claro y

⁸⁰ Citada por Ma. de los Ángeles Chirino Ramos. "Los archivos de Nicaragua: problemática y situación actual" en *Textos Universitaris de Biblioteconomia i Documentaió*, [en línea], No. 4, junio 2004. <<http://www.ub.es/bid/12chiri2.htm>>, [Consulta: 24 de junio de 2006].

preciso, la verdad será sólo una apariencia, y la documentación podrá seguir siendo utilizada como instrumento circunstancial de la política, no de la historia.⁸¹

En palabras del Dr. Sergio Aguayo “en los archivos mexicanos existe una gran cantidad de claves para poder enfrentar algunos de los grandes problemas nacionales”⁸² cuestión que se encuentra estrechamente ligada a las demandas de la sociedad civil de rendición de cuentas y transparencia en las acciones de gobierno, para lo cual es indispensable contar con información sólida y datos irrefutables.

Reflexión con la que coincide Rodolfo Vergara al afirmar que:

Para producir transparencia dentro de las organizaciones públicas, algunos de los insumos necesarios son la disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información.⁸³

Sergio Aguayo resume en dos puntos la problemática actual de los archivos gubernamentales:

- 1 Los archivos están mal organizados y al igual que el medio ambiente, son frecuentemente saqueados.
- 2 Los archivos no cuentan con personal calificado y recursos para atender a los usuarios debido a la falta de presupuesto, la cual se origina en la falta de interés.

La situación es aún más grave si se toma en cuenta que, además de limitar el acceso a la información, la transparencia en las acciones del gobierno y la rendición de cuentas, el descuido de la gestión archivística demuestra el poco interés

⁸¹ Patricia Galeana. *Democracia, Información y Archivos*. [En línea], Sin fecha, <<http://www.limac.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=98>>, [Consulta: 10 de junio de 2005], p. 2.

⁸² Argumento expuesto en la mesa de trabajo *El dilema de los archivos del estado mexicano, ¿rendirá cuentas el servidor público o lo juzgará la historia?* celebrada en la Segunda Semana Nacional de Transparencia, organizada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública del 27 al 29 de junio de 2005.

⁸³ Rodolfo Vergara. *La transparencia como problema*, op. cit., p. 40.

gubernamental por preservar la memoria institucional, responsabilidad que comparte con el resto de la sociedad. Sobre este punto Nacif y Aguilera afirman:

El respeto que se le debe tener a los documentos emanados de un organismo público, no es sólo inherente por si mismo sino también está sustentado en ordenamientos jurídicos que hacen eco de la conciencia que tiene una sociedad de cuidar su identidad y legado para las generaciones futuras.⁸⁴

Como mencioné anteriormente dos de los objetivos de la LFTAIPG son proveer lo necesario para que toda persona tenga acceso a la información y mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos. Ambas finalidades tocan inevitablemente la cuestión del manejo y regularización de los archivos de los sujetos obligados, condición indispensable para hacer efectivo el acceso a la información, el cual no puede ser ejercido satisfactoriamente si la misma no puede ser localizada.

Contradictoriamente, la cuestión trascendental de la organización de los archivos fue abordada de forma superficial en el artículo 32 de la LFTAIPG, cuyo texto especifica:

Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía

⁸⁴ Jorge Nacif Mina y Ramón Aguilera Murguía. *Valoración de archivos*. Archivo General de la Nación, México, 2002, p. 59.

simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.

Abordar de una forma tan general un tema vital para hacer operativo el acceso a la información pone de manifiesto que los encargados de elaborar la LFTAIPG ignoraron el papel del Archivo General de la Nación (AGN) y de los especialistas en materia de archivos como sujetos activos necesarios para su implementación. De ahí la afirmación categórica de Piedad Peniche de que la Ley “carece de fuerza para lograr su objetivo”⁸⁵ pues la perspectiva desde la cual debía enfocarse es precisamente la organización de los archivos.

En estricto sentido las leyes de acceso a la información son leyes de acceso a documentos oficiales, con ellas los archivos, en cualquiera de sus etapas (trámite, concentración e histórico), cobran relevancia pues una ley de este tipo sólo será operativa si se dispone de un manejo rápido, eficiente y responsable de los documentos, sea que éstos se encuentren en papel o en soporte digital.

La LFTAIPG previó un año entre su fecha de publicación y la entrada en vigor de sus disposiciones para que las entidades estuvieran en condiciones de dar respuesta efectiva a las solicitudes de información, lapso que resultó muy corto dada la magnitud de las tareas a realizar.

Por lo que respecta a la organización de los archivos, la ley otorgó un plazo de dos años y medio,⁸⁶ tiempo insuficiente para que las entidades lograran organizar sus archivos después de muchos años de descuido.

⁸⁵ Piedad Peniche Rivero. “La ley acceso a la información, comunicación y archivos públicos” en *Revista Mexicana de Comunicación*. [en línea], Num. 76, julio-agosto de 2002, <http://www.infoamerica.org/articulos/p/peniche_rivero.htm - 17k -> [Consulta: 25 de mayo de 2005]

⁸⁶ El artículo Décimo transitorio de la Ley fijó como fecha límite para completar la organización y funcionamiento de los archivos administrativos el 1° de enero de 2005.

Sobre este punto Jorge Nacif y Ramón Aguilera aseguran:

Muchas oficinas administrativas del sector público no organizan archivos y todo el eje de la operación relacionada con los documentos generados gira alrededor de su compilación mediante los mal llamados “minutarios”.⁸⁷

Lo anterior significa que la integración de los expedientes presenta graves deficiencias al encontrarse la información diseminada, hecho que expone uno de los mayores problemas de los archivos gubernamentales: la deficiente administración de documentos, como afirma Galeana:

Actualmente existen diferencias abismales entre los diferentes archivos públicos, mientras algunos han automatizado y digitalizado sus fondos para darles acceso por la red, otros no cuentan siquiera con un local adecuado, ni el mobiliario indispensable para ordenar sus acervos. La mayoría los archivistas de nuestro país son empíricos y no aplican la norma internacional de descripción archivística y desconocen el manejo de los documentos electrónicos.⁸⁸

Dicha situación no es privativa de México, constituye también un problema latinoamericano. El Informe Experto de la Fundación Histórica Tavera sobre la situación de los archivos en América Latina detectó entre los principales problemas que afectan a los archivos públicos de la región la escasez de recursos para contar con la infraestructura y los espacios adecuados, la falta de apoyo gubernamental que se traduce en la carencia de personalidad jurídica propia y de autonomía administrativa y de gestión, lo cual impide a los titulares de los archivos intervenir

⁸⁷ Nacif Mina y Aguilera Murguía, op. cit., p. 27 y 28. El agrupamiento de las minutas en un expediente para archivo, recibe el nombre de minutarío. Con esta misma denominación se llama también a las cartas, documentos e información que tiene destino externo, así como a la correspondencia interna, cuyas copias se ordenan cronológicamente y en orden progresivo de referencia, a fin de que se conozca el movimiento de documentación escrita en un determinado periodo y se puedan hacer consultas en función de la fecha de expedición. La comunicación escrita. Archivo del Portal de Recursos para Estudiantes. [en línea], <http://www.robertexto.com/archivo5/comunic_escrita.htm>, [Consulta: 28 de noviembre de 2006].

⁸⁸ Patricia Galeana. *El acceso a la información y los archivos públicos*. [en línea], junio de 2004, <<http://www.limac.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=98>>, [Consulta: 10 de junio de 2005].

en la elaboración de presupuestos acordes a sus necesidades; la carencia de especialistas en el ramo y la difícil adaptación a los procesos informáticos.

Estos problemas afectan la conservación del patrimonio documental y limitan el acceso a la información, por ello es necesario contar con un marco legislativo que garantice la protección de los archivos como primer paso hacia una solución.

Si bien todos los países latinoamericanos tienen disposiciones que de alguna forma se refieren al patrimonio documental, no todos cuentan con leyes de archivos, el estudio de la Fundación Tavera distingue tres categorías de acuerdo a la normativa que han expedido:

1. *Países con leyes generales de archivos*, a la fecha de realización del estudio (1998) sólo Brasil⁸⁹ y Venezuela contaban con esta legislación.
2. *Países con un Sistema Nacional de Archivos*, en esta categoría se encuentran Perú, Costa Rica y Ecuador, los cuales expidieron una legislación que contempla la creación y funcionamiento de un Sistema Nacional de Archivos (SNA).⁹⁰ México se ubica en este renglón aunque no cuenta con una ley específica que regule al SNA, el cual se encuentra en marcha desde 1977 y se define de la manera siguiente:

Serie de mecanismos a través de los cuales la administración pública, en sus tres niveles de gobierno, realiza actividades encaminadas a interrelacionar funcionalmente los archivos administrativos o históricos de las administraciones públicas.⁹¹

⁸⁹ Brasil fue asimismo uno de los primeros países de América Latina en establecer un Sistema Nacional de Archivos, en 1978. Cfr. Fundación Histórica Tavera. *Los archivos de América Latina. Informe experto de la Fundación Histórica Tavera sobre su situación actual*. Banco Mundial. Madrid, 2000, p. 54-55.

⁹⁰ En términos generales los Sistemas Nacionales de Archivos tienen como objetivo integrar todos los archivos de un país, tanto públicos como privados, para salvaguardar el patrimonio documental y garantizar su acceso e investigación. Cfr. Ma. de los Ángeles Chirino Ramos, "Los archivos de Nicaragua...", op. cit.

⁹¹ Fundación Histórica Tavera, op. cit., p. 177.

3. *Países que no disponen de ley de archivos ni de SNA, Argentina, Paraguay, Uruguay, Colombia, El Salvador, Nicaragua y Republica Dominicana poseen normativa que regula el funcionamiento de sus archivos nacionales, los cuales se constituyen en los órganos coordinadores de la política archivística. Por su parte, Honduras, Guatemala y Chile cuentan con leyes relativas a la protección del patrimonio documental.*

En el caso de México la base legal de los archivos esta constituida por los siguientes ordenamientos:

- *Ley General de Bienes Nacionales, Art. 2º, fracciones VI y XI. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de enero de 1982.*
- *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, Art. 36, fracciones II, III y IV. Publicada en el DOF el 6 de mayo de 1972.*
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 20. Publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976.*
- *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Art. 8, fracción IV. Publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002.*
- *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Art. 32. Publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.*
- *Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia del fuero Federal, Art. 214, fracción IV. Publicado en el DOF el 14 de agosto de 1931.*
- *Acuerdo por el que se dispone que el Archivo General de la Nación será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal. Publicado en el DOF el 14 de julio de 1988.*

-
-
- *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos a que se sujetará la guarda, custodia y plazo de conservación del Archivo Contable Gubernamental*. Publicado en el DOF el 25 de agosto de 1998.

Aunque nuestro país carece de una ley de archivos y de una ley reglamentaria del SNA, posee abundante legislación estatal en la materia, la cual podemos clasificar de acuerdo al tipo de ordenamientos emitidos por las entidades federativas, como se muestra a continuación:

- Estados que cuentan con leyes en materia de protección documental: Coahuila, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro y Veracruz.
- Estados con leyes o decretos de creación del Sistema Estatal de Archivos: Aguascalientes, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.
- Estados que cuentan con leyes o decretos de creación del Archivo General o Histórico: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y San Luis Potosí.
- Estados en los que se hace referencia a los archivos en sus Leyes Orgánicas: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua y Nuevo León.
- Estados con Reglamento para Archivo General o Histórico: Aguascalientes, Baja California, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Yucatán y Zacatecas.
- Estados que cuentan con leyes o reglamentos de archivos municipales: Jalisco, Colima⁹² y Aguascalientes.
- Estados con otro tipo de normativa: Sinaloa y Sonora.⁹³

⁹² No obstante que Colima carece de un ordenamiento en materia de archivos a nivel estatal.

⁹³ Esta normativa se refiere al *Reglamento de los Archivos y Bibliotecas del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa* y al *Acuerdo de Coordinación y Colaboración para el desarrollo de un Programa de Modernización Archivística de las Dependencias del Poder Ejecutivo Estatal que celebran por una parte el Gobierno del Estado [de Sonora] y por la otra la Secretaría de Gobernación a través del Archivo General de la Nación*. Para mayor información sobre la normatividad estatal en materia de archivos Véase "Apéndice" en Patricia Galeana (coordinadora). *Derecho a la información y archivos públicos*, op. cit., p. 1-20.

Todos estos ordenamientos fueron expedidos con anterioridad a la emisión de la LFTAIPG;⁹⁴ sólo la legislación de Sinaloa, Colima y Coahuila contemplan el acceso a la información,⁹⁵ por lo que es necesaria su revisión y actualización en función de este derecho.

Por lo que respecta a la situación de los archivos en el ámbito federal a continuación hago referencia a las dificultades que enfrenta actualmente el AGN.

Según decreto presidencial de 1981,⁹⁶ es tarea del AGN, órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), brindar asesoría en la materia al gobierno federal. Por su parte, el Reglamento Interior de la SEGOB establece en su artículo 35 que el AGN es el “ente rector de la archivística nacional y entidad central de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la administración pública federal”.⁹⁷

Idealmente el AGN, como institución encargada de resguardar la memoria institucional del gobierno federal, debería ser una entidad con suficientes recursos para operar efectivamente, sin embargo, la reducción de su presupuesto para 2007 en casi 60% con respecto a lo recibido en 2006 arroja una clara idea de la importancia que se le confiere.

A la insuficiencia presupuestal se suma la carencia de un espacio adecuado para el desempeño de su misión. Al trasladarse el AGN al edificio de la cárcel de

⁹⁴ El ordenamiento vigente más antiguo es la *Ley de Protección y Conservación de Archivos del Estado de Nayarit*, publicada el 17 de julio de 1957, y el más reciente la *Ley General de Documentación del Estado de Morelos*, publicada el 6 de diciembre de 1995.

⁹⁵ Participación de Carlos Román en la mesa de trabajo *El dilema de los archivos del estado mexicano ¿rendirá cuentas el servidor público o lo juzgará la historia?* celebrada en la Segunda Semana Nacional de Transparencia, organizada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública del 27 al 29 de junio de 2005.

⁹⁶ Patricia Galeana, *El derecho a la información, los archivos públicos y democracia*. [en línea], julio de 2004, <<http://www.limac.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=98>>, [Consulta: 10 de junio de 2005].

⁹⁷ Fundación Histórica Tavera, op. cit., p. 170.

Lecumberri no se previó la necesidad de contar con espacios para recibir nueva documentación, ni las condiciones ambientales necesarias para conservar los documentos en condiciones óptimas según las normas internacionales mínimas.

Ante la falta de espacio se optó por exhortar a las dependencias de gobierno para que constituyeran sus propios archivos históricos, con ello terminó la concepción del Archivo General o Nacional, surgida desde el siglo XIX, a partir de la independencia de México. Sin embargo, dicha alternativa fue desastrosa, pues debido a la falta de recursos humanos y materiales los archivos gubernamentales se han ido perdiendo, unos destruidos intencionalmente, otros por descuido al no constituir un área prioritaria en las instituciones que los generan. Al respecto Patricia Galeana afirma lo siguiente:

Las consecuencias de tales acciones se han traducido en ineficiencia gubernamental, al carecerse de memoria para la adecuada toma de decisiones; en falta de transparencia, con la consiguiente corrupción; en la imposibilidad de acceso a la documentación por parte de la ciudadanía y pérdida de memoria histórica. Este mal ejemplo se siguió en las entidades de la República.⁹⁸

Por lo anterior, desde distintas instituciones públicas y asociaciones de archivistas se viene reclamando la necesidad de contar con una normativa general que respete la autonomía federal del sistema político mexicano pero que establezca un marco de normalización de las tareas archivísticas de acuerdo a las prioridades de los poderes estatales.

La necesidad de contar con un marco normativo que regularice el funcionamiento y la conservación de los archivos gubernamentales requiere del impulso de una

⁹⁸ Galeana, *El derecho a la información, los archivos públicos y democracia*, op. cit., sin paginación.

reforma constitucional que otorgue autonomía al AGN y de la expedición de una Ley Nacional de Archivos.⁹⁹

De esta manera, la conservación y el acceso a la documentación pública alcanzarían el estatus de política de Estado, se uniformarían las normas para el manejo de la información y se establecerían sanciones a los servidores públicos que oculten, destruyan o, por omisión, permitan que se deterioren los archivos públicos.

Esta legislación deberá prever, además, la obligación del gobierno de preservar la documentación, empezando por dotar a los archivos de inmuebles adecuados y seguros para el desarrollo de su labor y el resguardo de los documentos.

También se hace patente la necesidad de diseñar programas de capacitación para el personal operativo que labora en los archivos, con objeto de adiestrarlo en el uso adecuado de las nuevas metodologías archivísticas, así como en la tecnología informática.

La expedición de una *Ley Nacional de Archivos* no sólo es esencial para el funcionamiento de los mismos, también se traduce en una administración del Estado más eficiente, en cuanto proporciona a las autoridades la información necesaria para la apropiada toma de decisiones.¹⁰⁰

⁹⁹ Desde 1994 se presentó ante el Congreso un proyecto de *Ley Nacional de Archivos* cuyas finalidades eran garantizar la preservación y acceso a los archivos públicos, dar sustento jurídico al Sistema Nacional de Archivos y constituir al AGN en un órgano autónomo, sin embargo, dado que su aprobación requería impulsar una reforma constitucional, la iniciativa no prosperó. Posteriormente, en 2001, el proyecto fue presentado como una ley general, para evitar la promoción de la reforma constitucional, pero tampoco fue aceptado. Cfr. Patricia Galeana, *Derecho a la información...* op. cit., p. 8-9.

¹⁰⁰ Actualmente existe una nueva iniciativa de Ley de Archivos promovida por el Dip. Cesar Camacho Quiroz. Ver anexo 3.

Sólo a través del adecuado manejo de los archivos se podrá lograr mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y lograr un avance concreto en el combate a la corrupción, al tiempo que se evitará continuar con la pérdida de la memoria histórica de la nación.

Asimismo, el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos les permitirá estar mejor informados e impulsará su participación en la vida democrática del país, derecho que sólo puede ser ejercido en los archivos públicos.

CAPITULO 2

La LFTAIPG y la gestión de archivos en la Auditoría Superior de la Federación

2.1 La Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados¹ encargado de la revisión de la Cuenta Pública, informe que detalla el ejercicio de los recursos en la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, así como en los Poderes Legislativo y Judicial, y que es presentado anualmente por el poder Ejecutivo al Congreso de la Unión.

El antecedente más remoto de la ASF se encuentra en el Tribunal Mayor de Cuentas de España,² instituido por las Cortes Españolas en 1453 para supervisar el manejo administrativo de la Real Hacienda.³ Esta institución funcionó hasta 1510, año en que fue suprimida para asignar sus funciones al Consejo de Hacienda.

El Tribunal Mayor de Cuentas fue restablecido en la Nueva España en el año 1524, como una medida precautoria de la Corona española para vigilar los ingresos y

¹ La ASF es un órgano técnico autónomo y de vigilancia, dependiente de la Cámara de Diputados cuya autonomía radica en el carácter técnico y en la gestión de sus atribuciones, organización, funcionamiento y resoluciones, esto quiere decir que no es un órgano autónomo en rigor, a diferencia del Banco de México, el Instituto Federal Electoral o la Universidad Nacional Autónoma de México, que si lo son.

² Cfr. Manuel Solares Mendiola. *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004, p. 24.

³ La Hacienda Real estaba conformada por tres rubros: la masa común, destinada a cubrir el presupuesto de la metrópoli; el remisible, conformado por los impuestos producidos por los estancos; y los ramos ajenos, fondos recaudados por conceptos diversos y administrados por la corona. Cfr. Jorge Manjarrez Rivera. *La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001*, Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2002, p. 139.

gastos de Hernán Cortés y del resto de los conquistadores.⁴ Su función como revisor de las cuentas de la Real Hacienda en los territorios conquistados no sufrió modificaciones sino hasta el año de 1605, cuando la Corona le asignó la tarea de redactar una memoria sobre la cuenta general de cada presupuesto para detectar anomalías y proponer las acciones conducentes a fin de remediar los abusos cometidos en la recaudación y asignación de los fondos públicos.⁵

En ese mismo año, Felipe II fundó los Tribunales de Cuentas de América con sede en las ciudades de México, Lima y Santa Fe, instituciones que ejercieron labores de supervisión sobre las cuentas de la Real Hacienda y de evaluación del funcionamiento del sistema administrativo colonial.⁶

Durante los tres siglos de dominio español, la Corona se atribuyó facultades absolutas sobre el erario. Sobre este hecho en el libro *Origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda* se plantea lo siguiente:

La hacienda colonial no es una hacienda pública. Es una “hacienda real”, propia y exclusiva del monarca: su “patrimonio real”. Conforme al criterio jurídico de la época, el Estado se identifica con el Rey y, por tanto, a él pertenecen los bienes del territorio que está facultado a gobernar por derecho divino. No se distingue entre los bienes reales de origen público, -los impuestos- y los bienes privados - granjerías del rey- que éste puede tener en Indias como cualquier particular; unos y otros son administrados conjuntamente por los funcionarios de Hacienda.⁷

La influencia de las ideas liberales, impulsadas por la revolución francesa, ocasionó a su vez una revolución ideológica en España en los primeros años del siglo XIX, la

⁴ Cfr. Auditoría Superior de la Federación. *180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Auditoría Superior de la Federación. México, 2005, p. 40.

⁵ Cfr. Manjarrez, op. cit., p. 140.

⁶ Ibidem, p. 140-141.

⁷ Contaduría Mayor de Hacienda. *Origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda*. Contaduría Mayor de Hacienda. México, 1994, p. 43.

cual pugnaba por la transformación de la política y sociedad españolas⁸ y que culminó con la convocatoria a las Cortes y la expedición de la Constitución de Cádiz en 1812. Al respecto la obra *180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México* refiere:

La nueva Constitución española, [...] otorgaba amplios poderes a las cortes, reducía el papel del rey al poder Ejecutivo, proclamaba la soberanía popular, decretaba la libertad de prensa y de expresión y abolía la inquisición, a la vez que establecía la paridad de las colonias con la Metrópoli en lo que respecta a representación a cortes y distribución de empleos administrativos.⁹

En esta legislación se encuentra el primer antecedente sobre la facultad de las diputaciones para revisar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos, así como determinar el gasto de todos los ramos del servicio público y el monto de las contribuciones que debían recaudarse.¹⁰

La promulgación de la Constitución de Cádiz profundizó las pugnas entre criollos y peninsulares que habían generado con anterioridad el surgimiento de un movimiento independentista que, tras 10 años de lucha, logró consumir la separación de la Metrópoli.

Lograda la independencia y tras el fracaso del imperio de Agustín de Iturbide, el Poder Ejecutivo fue depositado en un triunvirato integrado por los generales Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria; el cual fue incapaz de solucionar los acuciantes problemas políticos y económicos que afrontaba el país.¹¹

⁸ Cfr. Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 90.

⁹ Ibidem, p. 96-97.

¹⁰ Cfr. Contaduría Mayor de Hacienda, op. cit., p. 58-59.

¹¹ Cfr. Manjarrez, op. cit., p. 142.

En 1823 el Ejecutivo convocó a un Congreso Constituyente que dio como resultado la expedición de la primera *Constitución Federal de la República Mexicana* en 1824, la cual incluyó ideas inspiradas en el sistema norteamericano, en la Constitución de Cádiz y en el pensamiento de Montesquieu en lo relativo a la división de poderes. Entre sus disposiciones se encontraba la facultad exclusiva del Congreso como encargado de revisar la Cuenta Pública.¹²

Al poco tiempo de haber entrado en vigor la Carta Magna, el 16 de noviembre de 1824 se publicó la *Ley para Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública*, en la cual se dispuso la extinción del Tribunal de Cuentas y la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), bajo la vigilancia y dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados.¹³ Su función se establecía en el artículo 42 de la citada Ley, el cual especificaba:

Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor.¹⁴

La Constitución de 1836 ratificó la tarea fiscalizadora de la Institución. Sin embargo, en 1838 fue instaurado el Tribunal de Cuentas, del cual paso a formar parte la CMH.¹⁵

Posteriormente, en febrero de 1857, la CMH fue reestablecida¹⁶ y la Constitución expedida en ese año confirmó su actuación como órgano dependiente de la

¹² Cfr. Solares, op. cit., p. 31.

¹³ Cfr. Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 122.

¹⁴ Solares, op. cit., p. 31.

¹⁵ Cfr. Contaduría Mayor de Hacienda, op. cit., p. 140.

¹⁶ Cfr. Ibidem, p. 232.

Cámara de Diputados encargado de efectuar la glosa de la “cuenta del tesoro federal”.¹⁷

El 29 de mayo de 1896, con la finalidad de organizar a la CMH, se expidió la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, la cual le atribuía, entre otras, las facultades siguientes: glosar la cuenta del tesoro federal y de las tesorerías municipales del Distrito Federal y territorios de la Baja California y Tepic, registrar las fianzas otorgadas por empleados gubernamentales encargados del manejo de fondos federales e intervenir los cortes de caja de las oficinas federales.¹⁸

La Constitución de 1917 ratificó la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública y otorgó personalidad jurídica a la CMH.¹⁹

Mas tarde, en 1936 se expidió una nueva Ley Orgánica de la CMH, con la cual se facultó a la Institución para efectuar el examen de la cuenta anual que debía presentar el Ejecutivo ante el Congreso de la Unión y su respectiva glosa, así como para expedir finiquitos.²⁰

Con posterioridad a la expedición de la Ley Orgánica de 1936, la historia de la Contaduría Mayor de Hacienda transcurrió sin grandes sobresaltos hasta el gobierno de José López Portillo.

Al arribo al poder del presidente López Portillo, el país se encontraba asediado por graves problemas políticos, económicos y sociales derivados de la devaluación del peso y de la inestabilidad generada al momento del cambio del titular del Ejecutivo. La necesidad de realizar ajustes para resolver esta problemática impulsó

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Cfr. Ibidem

¹⁹ Cfr. Ibidem, p. 268.

²⁰ Cfr. Ibidem, p. 297-298.

la generación de tres grandes reformas: la política, la social y la administrativa, con las cuales se pretendía reordenar el funcionamiento del gobierno federal y remediar la situación financiera.²¹

Como parte de la *reforma política*, en 1977 se modificaron diversos artículos de la Constitución, entre ellos el artículo 74, que en su fracción IV estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, [...] así como revisar la Cuenta del año anterior. [...] La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.²²

Este contexto posibilitó la ampliación de las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda a través de la expedición de su Ley Orgánica en diciembre de 1978. En ella se determinaba su carácter como órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y se le asignaba el control evaluatorio de las políticas públicas, respecto a este punto, el Dr. Jorge Manjarrez señala:

Uno de los aspectos fundamentales de esta ley es que modificó sustancialmente el sistema de comisiones en la tarea parlamentaria de control de evaluación de la política pública, asignándole esa tarea a la Contaduría Mayor de Hacienda.

²¹ Cfr. Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 322.

²² Manjarrez, op. cit, p. 154.

No obstante los avances obtenidos, la labor fiscalizadora desarrollada por la CMH durante los años posteriores no logró la efectividad deseada. Al respecto Martha Apreza Reyes afirma:

La Contaduría Mayor de Hacienda acusaba serias limitaciones entre las cuales se puede mencionar: la incapacidad jurídica para fincar directamente responsabilidades a los servidores públicos y aplicar sanciones como consecuencia de la revisión de la Cuenta Pública.²³

La coyuntura originada por los acontecimientos que se suscitaron en el país durante la segunda mitad de la década de los noventa y que detonó una crisis política, económica y social, así como el surgimiento de una sociedad civil participativa, repercutieron en el fortalecimiento del Poder Legislativo y del órgano encargado de ejercer la fiscalización de los recursos públicos.²⁴

En 1999 el control y evaluación de las políticas públicas experimentó un cambio sustancial con la aprobación de una nueva ley orgánica del Congreso que devolvió a las comisiones su papel evaluador permanente de las mismas, facultad que les había sido retirada desde 1977 para ser asignada íntegra a la CMH. Por otra parte, mediante una reforma constitucional se decidió otorgar la misma atribución a un nuevo órgano encargado de ejercer la fiscalización de los recursos públicos.

El 14 de julio de 1999 el constituyente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución con la finalidad de crear la entidad de fiscalización superior de la Federación,²⁵ la cual entraría en funciones el 1º de enero del año 2000.

²³ Martha Apreza Reyes. "La Auditoría Superior de la Federación: una mirada desde los Órganos Constitucionales Autónomos" en Auditoría Superior de la Federación. *Cuarto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. Auditoría Superior de la Federación. México, 2004, p. 19.

²⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 20.

²⁵ Cfr. Solares, *op. cit.*, p. 202.

La nueva entidad conservaría las facultades de la CMH, entre las que se encontraban:

- La revisión del ajuste de los programas y su ejecución a los términos y montos aprobados.
- La concordancia de los ingresos y egresos con los conceptos y partidas asignados.
- La comprobación en los términos autorizados de la captación de los recursos.
- El cumplimiento de los compromisos adquiridos en la celebración de los actos de financiamiento.

Algunas de las nuevas atribuciones que adquiriría y la harían diferente de la CMH serían:

- Ejercer autonomía técnica y de gestión.
- Realizar auditorías de desempeño o integrales.
- Difundir los resultados de las auditorías.
- Incluir en las revisiones a órganos autónomos y universidades públicas.
- Revisar los recursos federales transferidos a los estados y municipios.
- Fincar responsabilidades directamente.²⁶

Todas estas atribuciones fueron plasmadas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

²⁶ Manjarrez, op. cit., p. 201.

Consciente de la importancia que representa el ejercicio de sus funciones en el proceso de transición que experimenta el país, la ASF se ha propuesto como misión:

Informar veraz y oportunamente a la Honorable Cámara de Diputados y a la sociedad sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que tienen el privilegio de servir.²⁷

Los principales objetivos de su gestión son los siguientes:

- Revisar la Cuenta Pública Federal de manera objetiva, imparcial y oportuna para merecer la confianza y credibilidad de la Honorable Cámara de Diputados y de la sociedad.
- Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población.
- Apoyar al Honorable Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.
- Consolidar la transición de la entidad de fiscalización superior de la Federación, maximizar el valor de sus servicios a la Honorable Cámara de Diputados y convertirla en una institución modelo de clase mundial.
- Establecer programas de aseguramiento de la calidad con el fin de constatar que se aplican las técnicas de auditoría apropiadas, que el tamaño de las muestras seleccionadas para cada caso asegure la representatividad y los niveles de confianza requeridos; que el contenido y calidad de los informes sean acordes con los objetivos previsto; y que el sistema automatizado de

²⁷ Auditoría Superior de la Federación. *Visión Institucional*. Auditoría Superior de la Federación. México, 2006, p. 17.

seguimiento y control de las acciones promovidas permita conocer su impacto económico y social.²⁸

Por lo que respecta a su organización interna la ASF cuenta para el ejercicio de sus funciones con un Auditor Superior de la Federación, apoyado por una Secretaría Técnica y por las Coordinaciones de Asesores, de Relaciones Institucionales y de Control y Auditoria Interna; tres auditorías especiales: de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información; dos unidades: de Asuntos Jurídicos y General de Administración, así como un Instituto de Capacitación.²⁹

Si bien la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoria Superior de la Federación se tradujo en un cambio significativo en la fiscalización en México, esta entidad enfrenta deficiencias que obstaculizan el desarrollo pleno de la tarea que le ha sido asignada, entre ellas destacan las siguientes:

- La dependencia del Poder Legislativo en lo referente a la remoción de su titular.³⁰
- La carencia de un sistema integral de indicadores de gestión gubernamental que permitiría medir la eficacia y eficiencia de los servidores públicos, los alcances y beneficios de los programas gubernamentales y la efectividad de los entes públicos en el desempeño de sus funciones.³¹

²⁸ Ibidem

²⁹ Para mayor detalle sobre la organización administrativa de la ASF véase el *Reglamento Interior de la Auditoria Superior de la Federación*, publicado el 29 de diciembre del año 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

³⁰ Dado que la remoción del Auditor Superior de la Federación da margen a la discrecionalidad por parte de los diputados, quienes responden a intereses de partido y no de la sociedad. Muestra de ello es la persecución de que fue objeto el C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, durante el gobierno del Presidente Vicente Fox Quezada, cuya finalidad era frenar las investigaciones relacionadas con el caso FOBAPROA y las irregularidades detectadas en su administración. Por ello es necesario dar una esfera de protección jurídica especial al titular de la ASF, dando mayor certidumbre al procedimiento para su designación y remoción.

³¹ Entre las áreas de opacidad y riesgo sobre las cuales es indispensable que la Administración Pública emprenda acciones para avanzar en los procesos de transparencia y rendición de cuentas se encuentra la construcción de Sistemas de Evaluación del Desempeño basados en indicadores estratégicos, de gestión y de servicios, que permitan conocer la forma y grado de cumplimiento de las políticas y programas públicos, la calidad de los servicios que se prestan y el desempeño de los servidores públicos.

-
-
- La necesidad de dar mayor impulso a las auditorías de desempeño.
 - La falta de un sistema eficiente para el seguimiento de las acciones promovidas y el fincamiento de responsabilidades.
 - La insuficiencia de personal capacitado en las nuevas técnicas de auditoría.
 - La necesidad de ampliar sus facultades para convertirla en un órgano asesor del Gobierno Federal en lo referente a asuntos financieros, económicos y presupuestales.³²

Estos constituyen parte de los retos que la entidad de fiscalización superior de la Federación afronta en el nuevo milenio. Las condiciones actuales, proclives al fomento de la transparencia y la rendición de cuentas, colocan a la Auditoría Superior de la Federación como protagonista e impulsora de estas demandas de la sociedad, misión que será difícil alcanzar de no ser ampliadas sus atribuciones a efecto de dotarla de los instrumentos legales necesarios para combatir de manera eficaz la corrupción y los abusos generados por el ineficiente manejo y el robo de los recursos públicos.

³² Manjarrez, op, cit., p. 238.

2.2 La LFTAIPG y los archivos gubernamentales

El texto de la LFTAIPG incluye sólo dos artículos que tratan específicamente la organización de los archivos: el artículo 32 y el Décimo Transitorio.

El artículo 32 establece como responsabilidad del AGN y del IFAI la elaboración de los criterios de catalogación, clasificación, organización y conservación de los documentos de archivo; y asigna a los titulares de las dependencias y entidades el encargo de asegurar el funcionamiento de sus archivos, así como de elaborar una guía simple que muestre la clasificación, catalogación y organización de los mismos.

Por su parte, el artículo Décimo Transitorio establece:

Los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1° de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a que se refiere el artículo 32.

Según la Ley, corresponde a los *Comités de Información* establecer y vigilar la aplicación de los lineamientos en materia de clasificación y conservación de los documentos, así como de administración de archivos.³³

En opinión de los investigadores interesados en el tema, las disposiciones en materia de archivos señaladas en la LFTAIPG resultan insuficientes para dar solución a la problemática que enfrentan, de ahí la opinión generalizada de que era necesario prever la expedición de una ley de archivos que los organizara previo a la promulgación de la ley de acceso a la información o, por lo menos, establecer en

³³ Cfr. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Artículo 29, fracción V.

ella un sistema para la mejora de la administración de los expedientes de archivo de los sujetos obligados.³⁴

Cabe señalar que, pese a su importancia, la organización de los archivos no estaba contemplada en el proyecto inicial de la LFTAIPG. De hecho la incorporación del artículo 32 fue una decisión tomada por los legisladores después de solicitar la colaboración del AGN para su revisión.³⁵

Por su parte, el *Reglamento de la LFTAIPG y Acceso a la Información Pública Gubernamental* tampoco profundiza en la organización de los archivos, tema que trata en los artículos 42 al 46, los cuales especifican:

1. Que el AGN y el IFAI expedirán los lineamientos que contengan los criterios para la organización, funcionamiento y conservación de los archivos de los sujetos obligados.
2. Que los *Comités de Información* tienen la facultad de expedir criterios específicos para la organización y conservación de los archivos en casos especiales, siempre que no contravengan los lineamientos que expidan el IFAI y el AGN.
3. Que todos los documentos de los sujetos obligados deben formar parte de un sistema de archivos, el cual establecerá disposiciones para el registro, control, clasificación, conservación y destino final de los expedientes.
4. Que las actuaciones y procedimientos que se encuentren en trámite en las dependencias y entidades, así como sus resoluciones definitivas, deberán estar debidamente documentadas.

³⁴ Por ejemplo, la ley de libertad de información de Gran Bretaña (Freedom of Information Act 2000) fue aprobada en el año 2000 y su entrada en vigor se fijó para el 1º de enero de 2005, lapso que sirvió de margen para que las instancias encargadas de cumplir la Ley estuvieran en condiciones de proporcionar la información, la organización de los archivos fue parte importante de ese esfuerzo. Samuel Bonilla. "Archivos y cultura de la información pública" en Galeana, *Derecho a la Información y Archivos Públicos*, op. cit., p. 54.

³⁵ Entrevista con la Lic. Araceli Alday García, Directora del Sistema Nacional de Archivos del Archivo General de la Nación, realizada el 23 de febrero de 2005.

-
-
5. Que los *Comités de Información* elaborarán una *Guía Simple de Archivos* de la dependencia o entidad, la cual será actualizada anualmente.

En cumplimiento de los artículos 32 de la LFTAIPG y 42 de su Reglamento, el 20 de febrero de 2004 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal*, los cuales establecían la obligación de cumplir con las disposiciones siguientes:

- Designación de los titulares de las diferentes unidades de archivo de los sujetos obligados
- Elaboración de los instrumentos de consulta y de control archivístico:
 - *Cuadro general de clasificación archivística*
 - *Catálogo de disposición documental*
 - *Inventarios documentales*
 - *Guía Simple de Archivos*
- Inclusión de una portada o guarda exterior en los expedientes
- Elaboración de un calendario institucional con las fechas para la organización total de los archivos

La designación de los titulares de las unidades de archivo se refiere a los nombramientos de los responsables de la coordinación de archivos y de las áreas de archivo de trámite, concentración e histórico. La existencia de estas tres últimas oficinas es acorde al concepto de ciclo vital de la documentación o teoría de las tres edades, la cual sustenta que los documentos a lo largo de su existencia pasan por tres etapas determinadas por el valor y uso que tienen en cada una de ellas: la fase activa, la fase semiactiva y la fase histórica.³⁶

³⁶ Cfr. Araceli Alday García. *Introducción a la operación de archivos en dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal*. Archivo General de la Nación. México, 2003, p. 25-26.

Fase activa

En esta etapa los documentos conservan valores primarios para la institución, los cuales pueden ser de carácter *administrativo*, determinado por el plazo necesario para que el trámite o la actividad que dio origen al documento concluya; *jurídico o legal*, el cual tiene que ver con el plazo para que los derechos u obligaciones certificados por los documentos cesen o prescriban; y *fiscal o contable*, que determina el plazo para que prescriba la necesidad de comprobar o justificar los gastos de los recursos públicos. En esta fase el uso de la documentación es constante e inmediato, razón por la que debe conservarse disponible para el usuario en el archivo de trámite.

Fase semiactiva

Aunque el documento conserva sus valores primarios su uso es esporádico, por ello es necesario guardarlo por un tiempo en el archivo de concentración, el cual se ubica en una oficina distinta a la del usuario.

Fase histórica

En esta etapa el documento ha perdido sus valores primarios pero conserva otros denominados secundarios, los cuales se identifican con los términos siguientes: *evidencial*, se encuentra en documentos que reflejan las funciones sustantivas de la Institución, como programas, presupuestos, procedimientos, contabilidad, informes, documentos políticos, legales, investigación, administración interna; *informativo*, se detecta en documentos que incluyen datos únicos y sustanciales para la investigación y estudio de cualquier campo del saber; y *testimonial*, se encuentra en documentos que reflejan la evolución del organismo que los generó

como información de aspectos generales de la institución, de personas, eventos o episodios (actas, estatutos, organigramas, decreto de creación, etc).

Por lo que se refiere a los instrumentos de consulta y control archivístico, a continuación expongo brevemente cada uno de ellos.

Cuadro general de clasificación archivística

El *Cuadro general de clasificación archivística* se define como un instrumento técnico que muestra la estructura de un archivo con base en las atribuciones y funciones de cada entidad.

Su finalidad es organizar la documentación de acuerdo a una estructura lógica y jerárquica, basada en una unidad de descripción establecida en la norma internacional ISAD-G,³⁷ que identifica y agrupa los documentos a partir de los elementos siguientes:

Fondo: es el conjunto de documentos producidos orgánicamente o acumulados por una entidad en el ejercicio de sus actividades y funciones.

Sección: es una subdivisión del fondo que consta de un conjunto de documentos relacionados entre sí y que se derivan de las subdivisiones administrativas de la institución o de sus funciones.

³⁷ La norma ISAD-G es una herramienta de gestión de archivos que brinda especificaciones elementales para la elaboración de descripciones archivísticas compatibles a nivel nacional e internacional que pueden aplicarse con independencia del tipo de documento o soporte físico de los expedientes de archivo. Benjamín Torres Bautista. *Sistema de Descripción Documental*. Archivo General de la Nación. [en línea], 2004, <<http://www.agn.gob.mx/monterrey/Sistema%20de%20Descrpcion%20Documental.pdf>>, [Consulta: 14 de julio de 2005].

Serie: son los documentos organizados que forman parte de una unidad como resultado de una misma acumulación, del mismo proceso archivístico o de la misma actividad.

El *Cuadro general de clasificación archivística* establece un orden para la organización de la documentación, facilita su localización conceptual y física y permite un mejor control y manejo de los expedientes.

Existen diferentes tipos de cuadro de clasificación, entre los que se encuentran los siguientes:

Orgánico: los documentos se agrupan de acuerdo a la estructura de la institución.

Funcional: los expedientes se reúnen de acuerdo a las funciones de la institución. Básicamente se identifican dos tipos de funciones: la sustantiva y la administrativa o común.

Clasificación por asuntos o por temas: se utiliza en colecciones o archivos particulares, no se recomienda en los archivos de entidades públicas pues son inadecuados para ordenar la información.³⁸

Catálogo de disposición documental

El *Catálogo de disposición documental* se define como un instrumento que muestra, de manera general, sistemática y normalizada, los valores de disposición de los documentos generados o recibidos en un sistema administrativo.³⁹

Una vez integrado el documento las unidades administrativas dispondrán de los plazos de prescripción de los valores primarios, los plazos de permanencia de cada

³⁸ Cfr. Araceli Alday García. *Manual del Curso Administración de Archivos en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Archivo General de la Nación, México, 2004, sin paginación.

³⁹ Cfr. Alday, *Introducción a la operación de archivos...*, op. cit., p. 63.

serie documental en los archivos de trámite y de concentración y las series con valores secundarios.

Inventarios documentales

Los inventarios son instrumentos de consulta que describen las series y expedientes contenidos en un archivo.

Los lineamientos expedidos por el IFAI y el AGN establecen la realización de tres tipos de inventario: general, de transferencia y de baja documental.

La LFTAIPG establece como obligación para las dependencias y entidades la elaboración de un inventario general al que se denominó *Guía Simple*, cuyos datos fueron determinados por el AGN y que se plantea sea elaborado a nivel de serie documental; por su parte, un inventario general por expedientes puede ser más útil en función de la rápida localización de los documentos.

Por lo que respecta a los inventarios de transferencia y de baja documental, sólo se les cita en los lineamientos pero no hay un procedimiento específico para su integración, por lo que éstos se deben elaborar conforme a lo establecido en la normatividad de cada organismo.

Guía Simple de Archivos

La *Guía Simple* como instrumento dentro de la archivística no existe, “es un producto nuevo cuya idea se originó en las guías generales utilizadas fundamentalmente en los archivos históricos”.⁴⁰

⁴⁰ Entrevista con la Lic. Araceli Alday.

Una guía general de archivo es un instrumento de consulta que proporciona información acerca de los fondos y colecciones de uno o más archivos, ofrece una visión sinóptica de la documentación que contienen y da a conocer a los interesados los documentos y servicios que prestan.

Por la efectividad de las guías como elementos que favorecen la organización de los archivos a través de la clasificación documental, el grupo de trabajo, encargado de hacer las adecuaciones en la materia que serían incorporadas a la LFTAIPG, se avocó a la tarea de revisar varios instrumentos de este tipo y determinó la elaboración de una guía simple.⁴¹

La *Guía Simple de Archivos* es un esquema general de descripción de las series documentales de los archivos de una dependencia o entidad que indica sus características fundamentales conforme al *Cuadro general de clasificación archivística* y sus datos generales.⁴²

Los objetivos de la *Guía Simple* son, en primera instancia, servir como herramienta para que los sujetos obligados organicen sus archivos y regularicen su funcionamiento, así como dar a conocer al público en general la clasificación y estructura de los mismos para facilitar el acceso a la información.

Dicho instrumento contiene los elementos de descripción básicos para identificar el contexto y contenido de las series documentales de los sujetos obligados en cualquiera de las etapas en que se encuentren sus documentos: trámite, concentración e histórico.

⁴¹ Entrevista con el Lic. Marco Antonio Barcenás Paredes, Jefe del Departamento Registro Nacional de Archivos del Archivo General de la Nación, efectuada el 23 de febrero del 2005.

⁴² Alday, *Introducción a la operación de archivos...*, op. cit., p. 65.

Una más de las obligaciones dispuestas en los *Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal* es la inclusión de una portada o guarda exterior en los expedientes con la finalidad de mantenerlos plenamente identificados, la cual debe incluir los elementos siguientes: unidad administrativa, fondo, sección, serie, número de expediente, fecha de apertura y cierre, asunto, valores documentales, vigencia documental y número de fojas útiles. Adicionalmente, las portadas de los expedientes reservados o confidenciales deben incluir una leyenda de clasificación que indique dicho carácter.

El cumplimiento de estas tareas confrontó a la ASF con la necesidad de modernizar sus sistemas de clasificación y organización archivística a través de la elaboración de instrumentos de consulta y control acordes a las necesidades de la LFTAIPG, labor que abordaremos en el siguiente apartado.

2.3 La LFTAIPG y los archivos de la Auditoría Superior de la Federación

Los trabajos para atender los requerimientos de la LFTAIPG en la ASF iniciaron con la instalación del *Comité de Información*, efectuada el 10 de febrero de 2003. Dicho Comité se integró con los mandos superiores de la ASF y sus objetivos eran los siguientes:

Coordinar, vigilar y asesorar a la *Unidad de Enlace* y Unidades Administrativas involucradas para garantizar la transparencia en el acceso a la información de las personas que así lo requieran y que genera la propia Institución.

Analizar y evaluar la problemática en la recepción y entrega de información y adoptar los acuerdos que permitan resolver en el corto plazo las posibles deficiencias e irregularidades que se detecten.

Promover las acciones que permitan optimizar la entrega de la información solicitada.⁴³

Una de las primeras resoluciones del Comité fue la designación de la *Unidad de Enlace*, responsabilidad que recayó en la Unidad General de Administración.

Para colaborar con la *Unidad de Enlace* en la publicación de las obligaciones de transparencia, se instituyó el *Subcomité de la Página de Internet de la ASF*, encargado del diseño del *Portal de Transparencia*, en el cual se publica la información del artículo 7° de la LFTAIPG desde el 12 de junio de 2003.

Por lo que respecta al acceso a la información, la ASF expidió el *Lineamiento para la Atención de Solicitudes de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Guía del*

⁴³ Artículo 8° del *Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2003.

Usuario para la Solicitud de Acceso a la Información e instaló el módulo de atención de solicitudes de información el 12 de junio de 2003.

Dado que la parte medular del acceso a la información pública reside en contar con la documentación disponible, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 de la LFTAIPG, el cual señala la facultad de la ASF para establecer los “órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los interesados al acceso a la información”, el *Comité de Información* instruyó el desarrollo de la normatividad y de las actividades necesarias para regularizar la gestión de los archivos.

Dada la complejidad de la tarea a realizar, en marzo de 2003 la ASF solicitó la asesoría del AGN, con el cual firmó un convenio de colaboración el 15 de diciembre de ese año.⁴⁴

Como objetivo del convenio se determinó:

Establecer la asistencia técnica que “EL ARCHIVO” brindará a “LA AUDITORÍA SUPERIOR”, sobre la organización y operación de los servicios en materia de administración de documentos y archivos, de conformidad con la LFTAIPG y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁴⁵

A través de la firma del convenio, la ASF se proponía conseguir el apoyo del AGN en la realización de las actividades siguientes:

- Evaluar la situación de sus archivos.
- Elaborar una nueva normativa en materia de archivos y determinar los procedimientos para dar cumplimiento a la LFTAIPG.
- Elaborar los criterios de clasificación de la información.

⁴⁴ También se planteó la posibilidad de celebrar un convenio de cooperación con el Instituto de Investigaciones Bibliográficas de la UNAM, sin embargo, se determinó solicitar únicamente la asesoría del AGN porque se requería el apoyo operativo en el desarrollo de las tareas que se emprenderían.

⁴⁵ Cláusula Primera del *Convenio de colaboración que celebran la Auditoría Superior de la Federación y el Archivo General de la Nación*.

-
-
- Establecer un programa de capacitación en la materia.
 - Elaborar la *Guía Simple de Archivos*.

Como parte de las actividades del convenio, personal del AGN visitó las instalaciones del archivo de concentración de la ASF con la finalidad de evaluar sus condiciones de operación, entre ellas los sistemas de seguridad, la organización y los métodos de conservación de la documentación.

A su vez el encargado del archivo de la ASF entregó a los representantes del AGN la normatividad institucional en materia de administración de documentos vigente en ese momento. Con base en estos materiales se integró una propuesta para impartir un taller de capacitación dirigido al personal encargado de los archivos en las unidades administrativas.

Sobre las disposiciones de la LFTAIPG en materia de archivos, los servidores públicos del AGN señalaron que las actividades debían orientarse al desarrollo de los productos siguientes: *Cuadro General de Clasificación Archivística*,⁴⁶ *Catálogo de Disposición Documental*, *Inventario General* y *Guía Simple de Archivos*.

En los meses de junio y julio de 2004, la Lic. Araceli Alday García, Directora del Sistema Nacional de Archivos, impartió en las instalaciones del centro de capacitación de la ASF el curso *Administración de archivos en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, dirigido a los enlaces de documentación en trámite de las unidades administrativas y auditoras de la Institución.

Los asistentes al curso recibieron capacitación en la organización y funcionamiento de la administración pública federal, la administración de documentos y su importancia, los principios técnicos del manejo de la documentación, la

⁴⁶ El nombre asignado a este instrumento en la ASF fue Cuadro General de Clasificación Documental, con el cual será identificado en el resto del documento.

organización de los servicios de transferencia y concentración archivística y las disposiciones de la LFTAIPG.

El objetivo primordial del curso fue establecer las directrices para la organización de los archivos y la elaboración de la *Guía Simple*, la cual debía ser publicada antes del 1° de enero de 2005. Por ello se solicitó a los participantes analizar la normativa en materia de administración de documentos y el *Catálogo de Disposición Documental* vigentes en ese entonces, con la finalidad de que aportaran propuestas para adecuarlos a los requerimientos de la LFTAIPG.

El punto de partida para reorganizar los archivos de la ASF residía en la elaboración del *Cuadro General de Clasificación Documental*, el cual sería de tipo funcional.

En los cursos de capacitación se presentó como modelo el *Cuadro General de Clasificación de Funciones Comunes*, elaborado por el Comité Técnico de Unidades de Correspondencia y Archivos del Ejecutivo Federal (COTECUCA), el cual consta de 12 secciones que incluyen 242 series,⁴⁷ en las cuales es posible agrupar toda la documentación de tipo administrativo que produce una entidad. Las secciones se identifican con un número progresivo y la letra "C", que indica la naturaleza común de la documentación, seguida por el nombre de la sección.

1C. Legislación

2C. Asuntos Jurídicos

3C. Programación, organización y presupuestación

4C. Recursos humanos

5C. Recursos financieros

6C. Recursos materiales

7C. Servicio generales

⁴⁷ Cfr. Alday, *Manual del Curso Administración de Archivos...*, op. cit. sin paginación..

8C. Tecnología y servicios de la información

9C. Comunicación social

10C. Control y auditoría de actividades públicas

11C. Planeación, información, evaluación y políticas

12C. Transparencia y acceso a la información

Como parte de las actividades del curso se solicitó a los enlaces de las áreas administrativas la revisión de las secciones y series documentales del cuadro referido. Por otra parte, se instruyó a los enlaces de las áreas auditoras para desarrollar una propuesta sobre la función sustantiva de la Institución, a fin de determinar las series documentales de la sección que se denominó *Fiscalización*. La propuesta resultante fue la siguiente:

Sección

13S. Fiscalización

Series

13S.1 Acuerdos

13S.2 Expedientes de papeles de trabajo de auditoría

13S.3 Informe de resultados de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública

13S.4 Observaciones al Informe de Avance de Gestión Financiera

13S.5 Seguimiento de acciones promovidas

13S.6 Pliego de observaciones

13S.7 Promoción de fincamiento de responsabilidades

Con las aportaciones obtenidas en los cursos de capacitación, la Dirección General de Administración integró las propuestas del *Cuadro General de Clasificación Documental* y del *Catálogo de Disposición Documental*, y desarrolló el formato de la *Guía Simple* y su instructivo. Por su parte, la Presidencia del *Comité de Información* elaboró los *Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos*

de la Auditoría Superior de la Federación, los cuales establecen las normas para el control y administración de los documentos.

Con la finalidad de simplificar la normatividad en materia de archivos, el *Comité de Información* determinó integrar las propuestas referidas en el proyecto *Sistema de Administración de Documentos*, el cual fue sometido al análisis de sus miembros.

Como resultado el cuerpo colegiado estableció un grupo de trabajo al que encargó integrar la normativa y elaborar la *Guía Simple*. Dicho grupo estaba integrado por representantes de la Presidencia del *Comité de Información*, de la Secretaría Ejecutiva, de la *Unidad de Enlace*, de la Dirección General de Administración y de la Dirección General de Sistemas.

Como colaboradora del representante de la Presidencia del *Comité de Información* participé en las actividades efectuadas por el grupo de trabajo para integrar el *Sistema de Administración de Documentos* con los resultados siguientes:

La propuesta del *Cuadro General de Clasificación Documental* formulada por la Dirección General de Administración incluía 197 series documentales, las cuales se consideró podían ser agrupadas a fin de simplificar el uso de este instrumento. Por lo anterior, se solicitó a las unidades administrativas revisar las secciones comunes correspondientes al tipo de información que manejaban, con ello se consiguió reducir a 70 el número de series.

La definición de las series que integrarían la función sustantiva de la ASF requirió la revisión de la normatividad sobre el proceso de auditoría y el intercambio de ideas con personal de las áreas auditoras. Como resultado se logró la integración de la sección *Fiscalización Superior* con ocho series documentales que concentran la totalidad de los documentos producidos por la ASF en el desempeño de su función primordial, las cuales se detallan a continuación:

-
-
- 1S.1 Papeles de trabajo
 - 1S.2 Informes
 - 1S.3 Seguimiento de acciones promovidas
 - 1S.4 Promoción y/o fincamiento de responsabilidades
 - 1S.5 Control de calidad de la gestión de la ASF
 - 1S.6 Solicitudes de la Comisión de Vigilancia de la ASF
 - 1S.7 Acuerdos generales
 - 1S.8 Atención ciudadana

Adicionalmente se diseñó el formato para la *Carátula de Identificación del Expediente*, la cual fue incluida como anexo del *Cuadro General de Clasificación Documental*.

Una vez definidas las 13 secciones y 78 series que integrarían el *Cuadro General de Clasificación Documental*, éste, la *Carátula de Identificación del Expediente* y los *Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de la Auditoría Superior de la Federación* fueron aprobados por el *Comité de Información* y entraron en vigor el 1° de enero de 2005.

Del 3 al 8 de noviembre de 2004 la Dirección General de Administración llevo a cabo reuniones con los enlaces de documentación en trámite de las unidades administrativas y auditoras para instruirlos sobre la elaboración de la *Guía Simple de Archivos* conforme al procedimiento siguiente:

1. Las unidades administrativas y auditoras efectuarán la baja de los documentos que conservan en sus archivos, cuya vigencia ha concluido.
2. Asimismo, llevarán a cabo la depuración de los documentos que cumplieron su guarda en el archivo de trámite, los cuales serán transferidos al archivo de concentración.

-
-
3. Concluidas ambas tareas, elaborarán el inventario de los documentos del archivo de trámite y, conforme al *Cuadro de Clasificación Documental*, los agruparan por sección y serie.
 4. Concluida la clasificación de los documentos, éstos serán acomodados por sección y serie en los archiveros, estantes, libreros y cajas para mantenerlos ordenados y debidamente localizados.
 5. A la par de esta operación se tomará la medida de los documentos para determinar su volumen conforme a los parámetros siguientes: un cajón de archivero equivale a 80 cm lineales, una caja a 40 cm lineales, el resto de la documentación puede ser apilada y medida con metro.
 6. La *Guía Simple* incluirá únicamente la documentación generada por la unidad administrativa en el cumplimiento de sus funciones, no será necesario incluir documentos de consulta ni información producida por otras áreas.
 7. Concluido el inventario, la clasificación y la reubicación de los documentos, los enlaces de documentación en trámite recabarán con el personal de su unidad administrativa los datos que integrarán la *Guía Simple*, la cual deberá ser enviada a la Presidencia del *Comité de Información* a más tardar el 19 de noviembre de 2004.
 8. En todo momento, la Dirección General de Administración asesorará a los enlaces de documentación en trámite en el desarrollo de esta tarea.

Para facilitar el procesamiento de los datos emitidos por cada área y emitir información estadística sobre la información de sus respectivas guías, la Dirección General de Sistemas diseñó un programa automatizado que se instaló en las computadoras de todos los enlaces de documentación en trámite.

Como colaboradora de la Presidencia del *Comité de Información*, cuyo titular funge a su vez como Auditor Especial de Planeación e Información, se me encomendó asesorar a los enlaces de documentación en trámite de la Auditoría Especial (AEPI), de las Direcciones Generales de Planeación y Normatividad Técnica

(DGPNT) y de Análisis e Investigación Económica (DGAIE) en la aplicación de la normativa y elaboración de sus respectivas guías; así como integrar la guía de la Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditoría (DGICRA), área en la que funjo como enlace.

La integración de las guías de la Auditoría Especial y sus áreas subordinadas requirió, en primera instancia, la identificación de las series documentales, en las cuales clasificar la totalidad de los documentos producidos por ellas.

Una vez determinadas las series que se usarían, se procedió a elaborar el inventario y la clasificación de los documentos por área: oficina del titular, secretaría técnica, dirección y subdirección; a continuación se elaboró una memoria de calculo con la información obtenida y se integraron las guías simples de la AEPI, DGPNT, DGICRA y DGAIE.

Una vez que todas las guías simples de las unidades administrativas de la ASF fueron entregadas a la Dirección General de Administración, el grupo de trabajo llevo a cabo su revisión y validación, para lo cual se programaron reuniones con los enlaces de documentación en trámite a fin de verificar la veracidad de los datos reportados y corregir deficiencias.

Como resultado de las visitas efectuadas por el grupo de trabajo se eliminaron algunas series documentales y se incluyeron otras que no se habían contemplado inicialmente, también se corrigieron los volúmenes reportados cuando se comprobó la inclusión de documentos que no eran competencia del área o información de consulta, y se comprobó que las carpetas y cajas reportadas estuvieran llenas; por lo que respecta a los periodos y la ubicación física de la documentación se verificó que correspondieran a lo registrado. Una vez corregidas todas las deficiencias, la UGA integró las guías simples en una sola guía institucional.

Por lo que respecta al archivo de concentración, el Departamento de Administración de Documentos se encargó de recabar los datos requeridos con base en los inventarios de transferencia y efectuar la clasificación de los documentos de acuerdo al *Cuadro General de Clasificación Documental*.⁴⁸

Concluida la *Guía Simple de Archivos*, se convocó a una reunión extraordinaria del *Comité de Información* para aprobarla y autorizar su publicación en la página de Internet institucional, lo cual se efectuó el 17 de diciembre de 2004.

A la fecha, la ASF ha publicado tres *Guías Simples de Archivos*.⁴⁹ El volumen de la documentación reportada en la guía de 2004 ascendió a 4,177 metros lineales (m.l.), la de 2005 contabilizó 3,880 m.l. y la de 2006 4,144 m.l.. Los cambios en el volumen se justifican por las transferencias primarias y secundarias, por las bajas documentales efectuadas por las unidades administrativas y por la generación de nuevos expedientes. Cabe señalar que aproximadamente 60% de la documentación resguardada en los archivos de la ASF corresponde a la función sustantiva.

Las fechas extremas que abarca la *Guía Simple de Archivos* actual corresponden a los años 1917-2006.

Por lo que respecta al *Catálogo de Disposición Documental*, sus plazos fueron revisados por el grupo de trabajo y las unidades administrativas y auditoras, quienes acordaron dar un tiempo máximo de vigencia de 12 años a la información sustantiva y de 5 a la administrativa. Adicionalmente la aprobación del documento dependía de la entrada en vigor de un ordenamiento adicional: el *Acuerdo por el que se establecen los criterios del Comité de Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación* (Ver anexo 5) publicado en el Diario Oficial

⁴⁸ A la fecha la ASF no cuenta con un archivo histórico, razón por la cual no existe una guía de la documentación resguardada con dicho carácter.

⁴⁹ La normativa establece que la *Guía Simple de Archivos* deberá ser actualizada anualmente, por lo que una nueva versión de este instrumento se publica en el Portal de Transparencia a más tardar el 1° de enero de cada año.

de la Federación el 7 de junio de 2005, el cual que establece las normas para clasificar como reservada o confidencial la información que conoce, genera, obtiene o transforma la ASF en el ejercicio de sus funciones.⁵⁰

Entre las disposiciones de este Acuerdo se encuentra el uso de un formato para identificar la información reservada o confidencial, el cual se incorporó a la *Carátula de Identificación del Expediente*⁵¹ y consta de los elementos siguientes: tipo de clasificación del documento, fecha de clasificación, paginas reservadas o confidenciales, periodo de reserva, fundamento legal, ampliación del periodo de reserva, fecha de desclasificación y rúbrica del titular de la unidad administrativa. El plazo máximo de reserva establecido para la información generada por la ASF es de 10 años, con posibilidad de prórroga siempre y cuando ésta sea plenamente justificada ante el *Comité de Información*.

En estrecha relación con los criterios de clasificación, el 21 de noviembre de 2005 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la tramitación de los Recursos de Revisión y Reconsideración, y se designa la instancia interna responsable de su resolución de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Los recursos pueden ser interpuestos por los interesados cuando se inconformen con las respuestas otorgadas por la ASF a sus solicitudes de información.

Por su parte, los *Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de la Auditoría Superior de la Federación* fueron actualizados conforme a lo establecido en los criterios de clasificación. Adicionalmente se integraron al *Sistema de Administración de Documentos* lineamientos específicos para establecer los procedimientos para la recepción y despacho de correspondencia, la organización

⁵⁰Adicionalmente la LFTAIPG establece en su artículo 17 la obligación de las dependencias y entidades de elaborar semestralmente un Índice de Expedientes Reservados, el cual tiene carácter público.

⁵¹ En el caso de los expedientes de auditoría también se incorporaron datos relativos a las revisiones.

y clasificación del archivo, el préstamo de expedientes, la depuración de los documentos y su destrucción.

Con la aprobación del *Catálogo de Disposición Documental* y de los *Lineamientos Generales y Específicos para la Organización y Conservación de los Archivos de la Auditoría Superior de la Federación* se concluyó la integración del *Sistema de Administración de Documentos*, el cual entró en vigor el 1° de septiembre de 2005.

CAPÍTULO 3

Conclusiones

3.1 Sobre el acceso a la información

A cuatro años de la expedición de la primera ley de acceso a la información en México es factible apreciar una contribución favorable en la reglamentación del derecho a saber, que se traduce en la entrada en vigor de 32 leyes estatales¹ y alrededor de 60 reglamentos municipales.²

Sin embargo, el balance a nivel nacional en la implementación de este derecho no es del todo aceptable. Las facultades de las entidades federativas para emitir su propia legislación han fomentado la divergencia de criterios en detrimento de los solicitantes, pues más de la mitad de estas leyes presentan vacíos legales, ambigüedades e incluso contradicciones.

Por ejemplo, las leyes de 17 estados obligan al ciudadano a identificarse con credencial del IFE, huella digital y firma, en siete estados no existe instituto de transparencia ni tribunal que resuelva los litigios entre solicitante y autoridades, en cuatro casos los miembros de los institutos tienen cargo honorífico y no perciben sueldo. También hay gran heterogeneidad en las obligaciones de transparencia pues mientras que en Veracruz solo se publican ocho rubros, Morelos especifica 41.³

A las fallas de origen de las leyes estatales se suman retrocesos preocupantes. En Jalisco, cuna de la primera ley de acceso a la información en México, evaluada como una de las mejores del país, se ha propuesto una reforma para poner al

¹ Este número incluye la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*.

² Cfr. Becerra y Lujambio en López Ayllón, op. cit., p. 185.

³ Entrevista con Alonso Lujambio, Comisionado Presidente del IFAI, publicada en El Universal el 23 de noviembre de 2006.

Tribunal de lo Administrativo por encima del Instituto de Transparencia para que sus resoluciones dejen de ser definitivas. En Coahuila el Tribunal Superior de Justicia pretende triplicar los plazos de reserva de la información. En Sonora el Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa ratificó una negativa de información sobre los recursos públicos destinados a organizaciones civiles con la justificación de que dicha información afectaba la seguridad estatal. Nada alentador resulta la reciente aprobación de la ley en Oaxaca, la cual en realidad legaliza la cultura del secreto como principio y el acceso a la información como excepción.

Adicionalmente se ha comprobado que los congresos estatales tienden a aprobar estas leyes hacia el final de sus periodos e incluso toman provisiones para que éstas entren en vigor hacia el final de la gestión del gobernador en turno o hasta el inicio del gobierno siguiente.⁴

Si bien las entidades federativas ejercen de manera soberana su atribución de legislar sobre el tema, el incipiente ejercicio del acceso a la información ha evidenciado la necesidad de establecer requisitos mínimos que homologuen este derecho en toda la República.

La vía para concretar esta intención es la *Propuesta para la Iniciativa de Reforma Constitucional a favor del Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia*, impulsada por los gobernadores Luis Armando Reynoso de Aguascalientes, José Reyes Baeza de Chihuahua, Fidel Herrera de Veracruz, Amalia García de Zacatecas y Alejandro Encinas, Jefe del Gobierno del Distrito Federal, en el marco del *Segundo Congreso Nacional de Transparencia Local (Hacia la constitucionalización)*, celebrado los días 9 y 10 de noviembre de 2006 en la ciudad de Chihuahua.

⁴ Cfr. Eduardo Guerrero Gutiérrez y Leticia Ramírez de Alba Leal. "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales" en Sergio López Ayllón (coordinador). *Democracia, transparencia y constitución, propuestas para un debate necesario*, op. cit., p. 111.

Dicha propuesta pretende reformar el artículo 6° constitucional para establecer una serie de principios mínimos que deben ser incluidos en las leyes de acceso a la información de todo el país, a fin de garantizar el ejercicio de este derecho para todas las personas, con independencia de su lugar de origen o residencia, y obligar a todos los poderes y órganos del Estado a cumplir con esta obligación. Los principios postulados son los siguientes:

- Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público.
- Acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos.
- Un procedimiento expedito para el acceso a la información.
- Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.
- Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión.
- Prueba de daño y de interés público.
- Sanciones administrativas para los servidores públicos.
- Obligación de proporcionar información.
- La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.
- Protección de la vida privada.⁵

La propuesta ha encontrado una amplia aceptación en el poder Legislativo y el Ejecutivo ha tenido que adherirse a ella. De hecho, el 6 de marzo el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de reforma constitucional por unanimidad, mismo que el día 8 fue enviado al Senado y posteriormente será remitido a las legislaturas locales para su aprobación.

⁵ Para consultar el texto de la propuesta ver el anexo 2 de este informe.

Por lo que respecta a la aplicación de la Ley Federal, según datos del IFAI, de junio de 2003 a agosto de 2006 la administración pública federal había recibido 148 mil 677 solicitudes de información, de las cuales el 90 por ciento recibieron una respuesta favorable en un tiempo promedio de entrega de 11 días hábiles. En el mismo periodo, el IFAI recibió 6 mil 874 recursos de revisión, 74 por ciento de los que resultaron procedentes fueron resueltos a favor del solicitante.⁶

Estas cifras indican una tendencia favorable de la utilización de la Ley por parte de la ciudadanía, la cual ha ejercido también su derecho a inconformarse cuando las respuestas a sus solicitudes de información no han sido satisfactorias.

Sin embargo, el derecho de acceso a la información sigue siendo limitado. Por ejemplo, por la existencia de otros derechos tutelados por distintas leyes, me refiero a los secretos fiduciario, comercial, bancario e industrial. El problema no es la interrelación de estos derechos, los cuales se deben respetar al mismo tiempo que se debe garantizar el acceso a la información, sino tratar de evitar que bajo el amparo de otras leyes se justifique la opacidad en el manejo de recursos públicos. Esta situación tendrá que ser definida por el Congreso, a fin de establecer los límites entre derechos y el alcance de la transparencia y el acceso a la información.

Otro de los obstáculos del acceso a la información es la reticencia de los servidores públicos para proporcionar a los interesados la información solicitada. Actualmente la principal excusa para negar la información es el alegato de inexistencia.⁷ Este hecho resulta sumamente grave si se toma en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que los sujetos de la Ley “no están obligados a entregar las justificaciones de sus actos de Estado si no están en

⁶ Intervención del Dr. José Woldenberg en la ceremonia de inauguración de la Tercera Semana Nacional de Transparencia, organizada por el IFAI del 28 al 30 de agosto de 2006.

⁷ Por ejemplo, en 2003 se declaró la inexistencia de las actas de la Junta de Gobierno del Fobaproa como respuesta a una solicitud expresa.

un documento”.⁸ Por lo tanto, sería conveniente que se establezca por ley la obligación de los servidores públicos de documentar su gestión y la toma de decisiones, lo cual implicará también el eficiente manejo de los archivos gubernamentales.

Otra forma de eludir la responsabilidad de proporcionar la información es saturar al solicitante con información inútil. Numerosas respuestas carecen de pertinencia pues las instituciones intentan ocultar información con más información o simplemente otorgan respuestas que no corresponde a las solicitudes.

Desde el punto de vista de las organizaciones civiles, las principales limitaciones de la LFTAIPG residen en los vacíos legales que presenta en aspectos como obligaciones de transparencia, clasificación reservada o confidencial, tiempos de respuesta, inexistencia de la información, instancias, recursos y sanciones; los cuales son aprovechados por los sujetos obligados para evitar proporcionar información sin incurrir en la ilegalidad, hecho que demuestra la falta de voluntad política para informar al ciudadano como vestigio de la cultura del secreto que aún impera en la burocracia estatal.

A lo anterior es necesario agregar que los grandes grupos de la sociedad mexicana no ejercen el derecho de acceso a la información pública porque no saben que lo tienen o no le encuentran una aplicación práctica, y solo los sectores de amplio nivel educativo como académicos, medios de comunicación, empresarios, abogados y algunos miembros de la sociedad civil lo han hecho suyo.

Por ello, aunque es obligación del gobierno promover el derecho de acceso a la información, es necesario que las organizaciones de la sociedad civil funjan como

⁸ Intervención de Ricardo Becerra en Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Memoria. “A un año del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal en materia de transparencia y acceso a la información”*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2006, p. 223.

vínculo entre los sectores de la sociedad que no ejercen este derecho y las dependencias gubernamentales, a fin de reducir la brecha entre ambos, y realicen acciones de capacitación y monitoreo para perfeccionar el marco jurídico, los mecanismos de acceso a la información y promocionar la Ley entre la ciudadanía.

Por lo que respecta al acceso a la información en la ASF, al 31 de diciembre de 2006 había recibido un total de 345 solicitudes de información, de las cuales 171 fueron atendidas favorablemente, 112 no fueron competencia de la Institución, en 9 casos la información solicitada fue declarada inexistente y 53 recibieron respuesta negativa por tratarse de información reservada o confidencial.⁹ (Ver cuadro)

**Estadística de solicitudes de información
Junio 2003-Diciembre 2006**

Año	El solicitante obtuvo la información	No es competencia de la ASF	Inexistencia de la información	Información reservada o confidencial	Total
2003	16	44	0	15	75
2004	33	30	7	16	86
2005	53	16	1	13	83
2006	70	22	1	9	102
Total	171	112	9	53	345
Porcentaje	50%	32%	3%	15%	100%

Si se compara con el número de requerimientos de información tramitados por los sujetos obligados de la administración pública federal,¹⁰ las solicitudes recibidas por la ASF se mantienen en un nivel mínimo, lo cual podría ser indicativo de dos hechos: que los usuarios de la LFTAIPG pertenecen a estratos muy específicos de la población y que la ASF es una institución poco conocida por gran parte de los mexicanos.

⁹ Informes públicos de las actividades realizadas por la ASF para garantizar el acceso a la información correspondientes a los años 2003, 2004 y 2005 y estadísticas mensuales de solicitudes de información 2006.

¹⁰ Al 19 de octubre de 2006 la dependencia del gobierno federal con mayor número de solicitudes de información fue el IMSS con 12 mil 057 trámites, seguida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 7 mil 781. Estadísticas SISI. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. [en línea], <<http://www.ifai.gob.mx>>, [Consulta: 19 de noviembre de 2006].

Los solicitantes de información de la ASF pertenecen en su mayor parte a los sectores académico, empresarial y gobierno. Se ha observado también una activa participación de periodistas y personas que laboran para institutos políticos.

La ASF fue creada como un instrumento de rendición de cuentas para contribuir a solucionar los problemas de corrupción a través de la detección y sanción de actos ilegales en el desempeño del servicio público, tarea que implica un compromiso ineludible con la sociedad a la que sirve y está obligada a mantener informada.

Sin embargo, a instancias de los intereses partidarios que controlan la Cámara de Diputados, la ASF, como órgano técnico dependiente de dicho organismo, ha mantenido una actuación discreta en el ejercicio de sus funciones que no le ha permitido ser percibida por la población en general

A nivel nacional e internacional, la ASF cuenta con un sólido prestigio que la ha llevado a presidir la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS), ser miembro del Consejo Directivo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), ocupar la vicepresidencia de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), y a partir de 2007 su presidencia; y formar parte del Global Working Group (GWG), conformado por los 16 países con las mayores economías y las entidades de fiscalización superior más desarrolladas.

También la ASF se ha encargado de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas a través de la organización año con año del Certamen Nacional de Ensayo

sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas,¹¹ así como la emisión de la serie Cultura de la Rendición de Cuentas.¹²

Aunque estos esfuerzos repercuten de manera importante en los ámbitos académico, gubernamental e internacional, la ASF tiene pendiente la vinculación con el mexicano común. En la medida en que los intereses de los partidos dejen de estar por encima del interés nacional y se le permita actuar de manera contundente, la Institución generará la confianza de la ciudadanía quien podrá acercarse a ella con la certidumbre de que su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas es a favor de la sociedad.

Adicionalmente considero necesario que la ASF promueva la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en los niveles educativos básico y medio, que contribuya a la creación de programas especializados en estas materias en las instituciones de educación superior, y sobretodo, que ponga su información a disposición del público en centros de documentación especializados y bibliotecas públicas.

¹¹ El primer Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas se llevó a cabo en el año 2001, a la fecha se han realizado 6 certámenes.

¹² De 2001 a 2006 la serie Cultura de la Rendición de Cuentas ha publicado los textos: El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública, de Ma. del Carmen Pardo; Transparencia Integral para el Reposicionamiento de la Deuda Pública: Criterios, Áreas y Retos para México, de Bernardo González Aréchiga; Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia, de Eduardo Guerrero Gutiérrez; Medición de la Corrupción: Un indicador en la Rendición de Cuentas, de Arturo del Castillo; La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, de Luis Carlos Ugalde; La Rendición de Cuentas en la Política Social, de José Octavio López Presa; Impuestos, Democracia y Transparencia, de Carlos Elizondo Mayer Serra; y Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, de José Antonio Crespo. Todas estas publicaciones se encuentran disponibles para consulta en el portal de Internet de la Auditoría Superior de la Federación en www.asf.gob.mx.

3.2 Sobre los archivos gubernamentales en el contexto del acceso a la información

La información es un factor indispensable para el ejercicio del poder, sin ella no hay posibilidad de tomar decisiones e imponer acciones políticas en cualquier acto de gobierno. Sólo quien tiene acceso a la información y la capacidad de difundirla puede tener control efectivo sobre personas, grupos y comunidades, la información es poder y en consecuencia el Estado no puede funcionar sin ella.

Por su parte, el acceso a la información pública contribuye a la transparencia en las acciones de gobierno, disminuye la corrupción, hace más eficiente a los órganos de gobierno y facilita la rendición de cuentas.

Una de las condiciones indispensables para garantizar el derecho de acceso a la información se encuentra en contar con archivos organizados, pues sin una adecuada administración, gestión y control de los documentos la atención de las solicitudes de información nunca será eficiente.

La falta de marco legal, de cultura archivística y de recursos ha provocado que la situación de los archivos gubernamentales siga siendo precaria, aún con la LFTAIPG.

Contradictoriamente se ha privilegiado el acceso a la información pública y se ha dejado de lado cualquier otra normatividad por considerarla parte de otro proceso legislativo, sin embargo, una ley de acceso a la información carece de sentido sin la expedición de otros ordenamientos complementarios, me refiero a las leyes de archivos y de datos personales.

Sin ley de archivos, la fracción V del artículo 4° de la LFTAIPG, que se refiere a mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, simplemente no se puede implementar, pues las disposiciones en materia de archivos derivadas de este ordenamiento resultan insuficientes para remediar una situación que arrastra múltiples dificultades desde hace muchos años.

Desde la pasada legislatura, el entonces Senador y ahora Diputado, César Camacho Quiroz impulsa una propuesta de Ley Federal de Archivos (Ver anexo 3) cuyos objetivos son: mejorar los sistemas de organización y conservación de archivos, asegurar la integridad de la documentación, garantizar la conservación de los documentos históricos, mejorar la administración de archivos a través del uso de tecnologías de la información, establecer mecanismos de colaboración entre autoridades federales y locales y fomentar una cultura de aprecio a los documentos.

El proyecto de Ley fue sometido al escrutinio de la comunidad archivística y de reconocidos historiadores, los cuales señalaron como una grave deficiencia la pretensión de otorgar al IFAI la rectoría de los archivos de trámite y concentración del Ejecutivo federal, dejando al AGN la administración de los archivos históricos, una barbaridad si se toma en cuenta que dicha disposición implicaría romper con el ciclo vital de los documentos, lo cual acarrearía una mayor pérdida de información, adicionalmente el IFAI es sólo el órgano garante del derecho a la información y de la protección de los datos personales, de ninguna manera cuenta con el conocimiento, experiencia e infraestructura necesarios para asumir el control de los archivos.

Entre los aspectos que debe contener una ley de archivos según el Informe Experto de la Fundación Tavera se encuentran:

-
-
- Definición de lo que constituye el patrimonio documental de la nación y de las instituciones públicas objeto de la ley.
 - Creación de un órgano rector y coordinador de la política archivística y definición de sus competencias.
 - Establecimiento de las fases de identificación y valoración de los documentos, procedimientos, transferencias, acceso, eliminación y conservación permanente.
 - Dotación de medios legales y financieros para el cumplimiento de los objetivos de la ley.

Ninguno de estos aspectos se encuentra convenientemente plasmado en el proyecto del Diputado Camacho.

Por lo que respecta a la implementación de las disposiciones en materia de archivos de la LFTAIPG en la ASF, ésta, al igual que en la administración pública federal, no ha sido fácil.

En primer lugar, a diferencia de las entidades de la administración pública federal quienes se rigen por las disposiciones emitidas por el IFAI y el AGN, la ASF requirió establecer acuerdos, órganos, criterios y procedimientos institucionales propios para reglamentar el acceso a la información, de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la LFTAIPG.¹³

¹³ El artículo 61 de la Ley faculta a los llamados Otros Sujetos Obligados (OSOS) para determinar las unidades administrativas responsables de publicar la información de las obligaciones de transparencia, establecer los criterios de clasificación y conservación de la información, el procedimiento de acceso a la información, incluyendo un recurso de revisión, los procedimientos de acceso y corrección de datos personales, así como las unidades de enlace, los comités de información y las instancias encargadas de resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes que se inconformen con las respuestas recibidas. El grupo de los OSOS se encuentra integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores, la Auditoría Superior de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma Chapingo, el Banco de México, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Superior Agrario.

En lo referente a la gestión documental, la ASF contaba con un *Sistema de Administración de Documentos* previo a la entrada en vigor de la LFTAIPG, el cual resultó incompatible con los requerimientos de esta norma, por lo que la Institución se abocó a la tarea de elaborar nuevos instrumentos acordes a las necesidades que la transparencia y el acceso a la información planteaban, entre ellas la clasificación funcional en el *Cuadro General de Clasificación Documental*, la adaptación de los plazos de conservación del *Catálogo de Disposición Documental* a los tiempos de reserva asignados a las series documentales, la organización de los archivos a través de la elaboración de una *Guía Simple de Archivos*, la inclusión de una *Carátula de Identificación* en los expedientes, el establecimiento de criterios de clasificación de la información reservada y confidencial y la elaboración semestral de un *Índice de expedientes reservados*.

Conciente de la responsabilidad que implica la guarda y custodia de los archivos, el *Comité de Información* determinó encomendar a los titulares de las unidades administrativas fungir como encargados de asegurar el adecuado funcionamiento de los mismos y elevar el nivel de los enlaces de documentación en trámite a personal de mando medio.

Con ello se ha obtenido un avance importante en la organización de los archivos institucionales, pero no suficiente. A continuación cito algunas de las áreas de oportunidad que ayudarán a optimizar el manejo de los archivos en la ASF.

Automatización de los formatos de control

Es necesario diseñar e implantar un sistema automatizado para el manejo de los archivos a través de la creación de una base de datos electrónica y la digitalización de las *Carátulas de Identificación de Expedientes*, con lo cual se podrán obtener productos como inventarios generales, de transferencia y de baja, la *Guía Simple de*

Archivos y el Índice de Expedientes Reservados, adicionalmente redundará en beneficio de las solicitudes de acceso a la información al hacer más expedita la búsqueda de los documentos requeridos por los interesados.

Control de la información reservada y confidencial

Es necesario llevar el control estricto de los plazos de reserva de la información, de las fechas de clasificación y desclasificación que establezcan las unidades administrativas y auditoras y de la prórroga de la reserva. Se requiere vigilar la vigencia de las reservas de la documentación a fin de evitar responsabilidades por mantener reservada información que ha pasado a ser pública o proporcionar información que mantiene la reserva. La automatización de la *Carátula de Identificación de Expedientes* será de gran utilidad para este propósito pero también se requiere que personal al interior de las unidades administrativas supervise la vigencia de los plazos de reserva de la documentación y determine aquella que ha pasado a ser pública.

Por su parte, el manejo de la información confidencial implica la emisión de criterios de acceso, corrección y protección de datos personales que establezcan los límites y responsabilidades en el tratamiento de los mismos. Por lo anterior la ASF deberá establecer controles rigurosos sobre los expedientes de personal, declaraciones de situación patrimonial e incluso papeles de auditoría a partir de la premisa del respeto absoluto a la intimidad de las personas mediante la protección de los datos sensibles¹⁴ que se encuentren en su poder.

¹⁴ Se consideran datos sensibles aquellos datos referidos a ideología, creencias, religión, afiliación sindical, salud, origen racial o vida sexual de las personas. Agencia Española de Protección de Datos. *Guía del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal*. Agencia Española de Protección de Datos. Madrid, 2005.

Depuración y destrucción de los documentos

Aunque los *Lineamientos Generales y Específicos para la Organización y Conservación de los Archivos de la ASF* establecen directrices sobre estos aspectos, en la práctica se ha comprobado la necesidad de emitir normas específicas, en particular por las responsabilidades que podrían derivar de la destrucción anticipada de información.

En la actualidad el archivo de concentración de la ASF se encuentra ocupado por arriba del 80% de su capacidad, de no tomarse medidas para resolver este problema llegará el momento en que no haya lugar para resguardar la información.

Considero que una de las maneras en que se puede obtener cierta certidumbre sobre la selección de los documentos que deben ser destruidos y aquellos que deben conservarse permanentemente es el establecimiento de grupos de valoración primaria, integrados por administradores, abogados, contadores y economistas, y secundaria, conformados por economistas, investigadores, historiadores y sociólogos.

Gestión de documentos electrónicos

La fragilidad de los soportes en que se genera la información electrónica constituye un serio problema a nivel mundial y para el que aún no se encuentra una solución, por ello es necesario que la Unidad General de Administración, en coordinación con la Dirección General de Sistemas, establezca una normativa específica sobre manejo, control y conservación de archivos electrónicos.

Establecimiento de un archivo histórico abierto al público

El propósito fundamental para la conservación de documentos históricos es el uso que de ellos pueda hacer la sociedad, si dicha información no se consulta pierde su valor. La ASF no sólo debe salvaguardar este tipo de documentación, también es necesario que establezca un archivo histórico que sirva como fuente para la investigación académica y en el que cualquier persona interesada pueda tener acceso a los expedientes de las auditorías más relevantes.

Establecimiento de un programa de capacitación sobre transparencia, acceso a la información y administración de archivos

A la fecha la capacitación relacionada con la LFTAIPG sólo se ha impartido a los enlaces de documentación en trámite y mandos medios y superiores, sin embargo, considero que debe hacerse extensiva al resto del personal pues todos los que trabajamos para la ASF estamos vinculados directa o indirectamente con la dinámica de la transparencia y el acceso a la información. Parte fundamental de esta labor será promover una cultura de aprecio a los archivos entre el personal de la institución.

Elevar el nivel de la coordinación de archivos

Es necesario crear una estructura especializada que atienda en exclusiva todos los asuntos relacionados con la transparencia y el acceso a la información, en la cual los archivos deberán tener un papel preponderante, pues en tanto se consideren un área secundaria no podrá haber los avances necesarios para consolidar el acceso a la información como parte de la cultura institucional.

Finalmente, cabe señalar que la normativa emitida con motivo de la LFTAIPG, incluso el *Sistema de Administración de Documentos*, se encuentran en revisión a fin de actualizarlos de acuerdo a la experiencia adquirida con los años de aplicación de este ordenamiento y hacerlos más claros, explícitos y asequibles, tanto para el personal de la ASF como para los solicitantes de información.¹⁵

¹⁵ A propósito cabe señalar que el 28 de diciembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación*, órgano que sustituye al *Comité de Información* (Ver anexo 4), y el 7 de febrero de 2007 se publicó por el mismo medio el *Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la tramitación de los Recursos de Revisión y Reconsideración, y se designa al Comité Resolutor de los Recursos de Revisión y Reconsideración como la instancia de la Auditoría Superior de la Federación responsable de su resolución*. Se encuentra pendiente la publicación de los criterios de clasificación actualizados a 2007.

FUENTES DE CONSULTA

Leyes y ordenamientos

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2004.

Propuestas y proyectos

Propuesta para la iniciativa de Reforma Constitucional a favor del Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia.

Proyecto de Ley Federal de Archivos.

Normatividad y documentos de la Auditoría Superior de la Federación

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 2001.

Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2006.

Acuerdo por el que se establecen los criterios del Comité de Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2005.

Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la tramitación de los Recursos de Revisión y Reconsideración, y se designa la instancia interna responsable de su resolución de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 2005.

Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la tramitación de los Recursos de Revisión y Reconsideración, y se designa al Comité Resolutor de los Recursos de Revisión y Reconsideración como la instancia de la Auditoría Superior de la Federación responsable de su resolución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2007.

Informes públicos de las actividades realizadas por la ASF para garantizar el acceso a la información, 2003-2006.

Lineamiento para la Atención de Solicitudes de Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobado en junio de 2003.

Guía del Usuario para la Solicitud de Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada en junio de 2003.

Sistema de Administración de Documentos, aprobado en septiembre de 2005.

Guías Simples de Archivos de la Auditoría Superior de la Federación, 2004-2006.

Carpetas de las sesiones del Comité de Información, 2003-2006.

Bibliografía

Agencia Española de Protección de Datos. *Guía del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal*. Agencia Española de Protección de Datos, Madrid, 2005.

Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la revolución mexicana*, Cal y Arena, México, 1989.

Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia, Vol. 10, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.

Auditoría Superior de la Federación:

--- *180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2005.

--- *Cuarto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2004.

--- *Visión Institucional*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006.

Alday García, Araceli:

--- *Introducción a la operación de archivos en dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal*, Archivo General de la Nación, México, 2003.

--- *Manual del Curso Administración de Archivos en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Archivo General de la Nación, México, 2004

Archivo General de la Nación, *Guía para el cumplimiento de los lineamientos generales para la organización y conservación de archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal*, Archivo General de la Nación, México, 2004.

Barnard Amozorrutía, Alicia. *Guía para la organización y control del expediente de archivo*, Archivo General de la Nación, México, 2002.

Concha Cantú, Hugo, López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstein, Lucy (coordinadores), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana del acceso a la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

Contaduría Mayor de Hacienda, *Origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda*, Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1994.

Fundación Histórica Tavera, *Los archivos de América Latina. Informe experto de la Fundación Histórica Tavera sobre su situación actual*, Banco Mundial, Madrid, 2000.

Galeana, Patricia (coordinadora), *Derecho a la Información y Archivos Públicos, Libertad de Información-México*, México, 2005.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública:

--- *Compilación Jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005.

--- *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004.

--- *Infocancún 2005, Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005.

--- *México: transparency and access to information*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004.

--- *Semana nacional de transparencia 2004*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005.

--- *Semana nacional de transparencia 2005*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.

--- *Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco normativo*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004.

López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.

López Ayllón, Sergio, (coordinador). *Democracia, transparencia y constitución*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.

M. Ackerman, John y Sandoval, Irma E., *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de Transparencia, Vol. 7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005

Manjarrez Rivera, Jorge, *La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002.

Merino, Mauricio (coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2005.

Monsivais C., Carlos (compilador), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro Mexicano para la Filantropía, México, 2005,

Montes, Eduardo (coordinador), *La transición difícil*, Ediciones La Jornada, México, 1998.

Nacif Mina, Jorge y Aguilera Murguía, Ramón, *Valoración de archivos*, Archivo General de la Nación, México, 2002.

Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia, Vol. 4, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004.

Salinas Figueredo, Darío, *Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina*, México, 1999.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Memoria. "A un año del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal en materia de transparencia y acceso a la información"*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, Vol. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005.

Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, Cuadernos de Transparencia, Vol. 5, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005.

Villanueva, Ernesto, Gómez Gallardo, Perla y Pacheco Luna, Carolina, *Derecho de acceso a la información pública en México. Indicadores legales*, Libertad de Información-México, México, 2005.

Villanueva, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.

Publicaciones periódicas

Bustamante Donas, Javier, "Hacia la cuarta generación de derechos humanos", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, No. 1, septiembre-diciembre 2001. Consulta el 2 de marzo de 2007 en: <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm>

Escobedo, Juan Francisco, "Movilización de opinión pública: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley de Acceso a la Información Pública", *Derecho comparado de la información*, No. 2, julio-diciembre de 2003. Consulta el 2 de enero de 2007 en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>

Martínez, Rosa María, "El derecho a la información en México" en *Razón y palabra, Primera Revista electrónica en América Latina especializada en Comunicación*, No. 44, abril-mayo 2005. Consulta el 23 de febrero de 2005 en: <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n44/rmartinez.html#au>

Mendel, Toby:

--- "Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente" en *Derecho comparado de la información*, Número 1, enero-junio de 2003. Consulta el 10 de junio de 2005 en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt3.pdf>

--- “Consideraciones sobre el estado de las cosas a nivel mundial en materia de acceso a la información” en *Derecho comparado de la información*, Número 8, julio-diciembre de 2006. Consulta el 2 de octubre de 2006 en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/8/art/art1.pdf>

Peniche Rivero, Piedad, “La ley acceso a la información, comunicación y archivos públicos” en *Revista Mexicana de Comunicación*, Num. 76, julio-agosto de 2002. Consulta el 25 de mayo de 2005 en:

http://www.infoamerica.org/articulos/p/peniche_rivero.htm - 17k -

Pérez, Efraín y Makowiak, Jessica, “El derecho de acceso a la información en Europa y América Latina: un enfoque constitucional”, *Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de derecho ambiental*, No. 10, mayo 2004. Consulta el 14 de julio de 2006 en:

<http://www.cica.es/aliens/gimadus/principal10.htm>

Saba, Roberto, “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, *Derecho comparado de la información*, No. 3, enero-junio de 2004. Consulta el 20 de septiembre de 2006 en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=decoin&n=3>

Villanueva, Ernesto, “Participación social y acceso a la información pública en América Latina”, *Derecho comparado de la información*, No. 2, julio-diciembre de 2003. Consulta el 12 de mayo de 2005 en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=decoin&n=2>>

Páginas de Internet

Chirino Ramos, María de los Ángeles, *Los archivos de Nicaragua: problemática y situación actual*, en Textos Universitarios de Biblioteconomía i Documentaió, No. 4, junio 2004. Consulta el 24 de junio de 2006 en:

<http://www.ub.es/bid/12chiri2.htm>

Constituciones de América Latina. Consulta el 20 de febrero de 2007 en

<http://www.angelfire.com/va/derecho/cnlatinoamerica.html>

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Consulta el 20 de septiembre de 2006 en:

<http://www.fmmeduccion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Consulta el 20 de septiembre de 2006 en:

<http://www.laneta.apc.org/dh/biblioteca/ddhhdeclaracionuesp.htm>

Doyle, Kate, *Acceso a la información en México*, The National Security Archive, abril 2002. Consulta el 10 de enero de 2007 en:

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/indexesp3.html>

Fuentes, Claudio, *Acceso a información pública: Conceptos y estrategias para el fortalecimiento democrático*, octubre 2005. Consulta el 20 de octubre de 2006 en:

<http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1412>

Galeana, Patricia:

--- *El derecho a la información, los archivos públicos y democracia*, julio de 2004.

Consulta el 10 de junio de 2005 en:

<http://www.limac.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=98>

--- *El acceso a la información y los archivos públicos*, junio de 2004. Consulta el 10 de junio de 2005 en:

<http://www.limac.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=98>

--- *Democracia, Información y Archivos*, Sin fecha. Consulta el 10 de junio de 2005 en:

<http://www.limac.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=98>

Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Estadísticas SISI*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Consulta el 19 de noviembre de 2006 en

<http://www.ifai.gob.mx>

Torres Bautista, Benjamín, *Sistema de Descripción Documental*, Archivo General de la Nación, 2004. Consulta el 14 de julio de 2005 en:

<http://www.agn.gob.mx/monterrey/Sistema%20de%20Descrpcion%20Documental.pdf>
