

## **Archivos, Acceso a la Información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Protección de Datos**

**Dra. María Patricia Kurczyn Villalobos**

### ***Consideraciones preliminares***

La importancia que se le otorgue a los archivos en un país, trasciende en su evolución; de cierta manera puede pensarse que un país sin memoria archivística, es como un árbol sin raíces. Los archivos constituyen un recurso invaluable para la construcción de la memoria colectiva de una sociedad y permiten construir el futuro con una visión más objetiva del pasado.

Para que un Estado sea democrático necesariamente debe contar con archivos que soporten su historia. Sólo la documentación en cualquiera de sus modalidades puede testimoniar el pasado y ser soporte para el acceso a la información, el cual es un derecho humano que se caracteriza por constituir un rasgo fundamental de la transparencia.

En otros términos puede afirmarse que una de las bases fundamentales del derecho de acceso a la información pública es la documentación, así como la organización, conservación y preservación de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los tres ámbitos de gobierno.

En ese sentido, el acceso a la información pública permite la transparencia, la rendición de cuentas y se convierte en un aliado importante en el combate a la corrupción. Sin olvidar la protección de la

información clasificada que pueda estar inmersa en los archivos; lo cual demuestra que hay términos que no pueden estar distantes el uno del otro, sino que, por el contrario, deben caminar juntos, y sin que sea una exageración, puede entenderse como un vínculo indisoluble, considerando a los archivos como la columna vertebral. Ello es así, derivado de que éstos constituyen la memoria de las personas, de las instituciones tanto públicas como privadas y, por lo tanto, integran la memoria de toda una nación.

***I. Archivos y su estrecha vinculación con el Acceso a la Información, la Transparencia y la Rendición de Cuentas***

Con la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, mediante la que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de transparencia, entre las que se encuentra la reforma al artículo 6° y la adición de la fracción XXIX-T al artículo 73, para crear un mecanismo de acceso a la información y a los documentos contenidos en archivos, así como para facultar al Congreso de la Unión a expedir la Ley General de Transparencia, la Ley General de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley General de Archivos, respectivamente.

A partir de dicha reforma, se destaca la importancia de contar con una Ley General de Archivos, con la finalidad de que se fortalezca no solamente el tema de los archivos, sino que los mismos se constituyan

como un soporte para el derecho de acceso a la información y se consoliden como un pilar fundamental del sistema de transparencia, ya que una de las bases fundamentales del derecho de acceso a la información pública es la organización, conservación y preservación de los archivos en poder de las entidades públicas. Pues una ley de transparencia sin un adecuado sistema de archivos no podría lograr sus objetivos.

En ese sentido, en el artículo 6° Constitucional, se contempla la obligación de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Estableciendo que la legislación respectiva deberá determinar los supuestos específicos bajo los cuales procede la declaración de inexistencia de la información.<sup>1</sup>

Igualmente, establece la preservación de los documentos en archivos administrativos actualizados, señalando que los sujetos obligados publicarán a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

Con la reforma Constitucional referida, se previó la coordinación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con la entidad especializada en materia de archivos, es decir el Archivo General de la Nación (AGN), con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con la Auditoría Superior de la Federación y con los órganos garantes de

---

<sup>1</sup> Artículo 6° , fracción I de la Constitución

transparencia de las entidades federativas, a efecto de conformar el **Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT)**. De modo que el papel que juega el AGN en la construcción de dicho Sistema en materia de archivos será fundamental.<sup>2</sup>

Así, en cumplimiento a dicha reforma Constitucional se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la que se retoma lo mandado por la Constitución. Estableciendo entre sus objetivos generar mecanismos para que los sujetos obligados proporcionen **información de calidad**: oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa.

Atento a lo anterior, el INAI, tiene entre sus propósitos contribuir, a través del Sistema Nacional de Transparencia, a la generación de una cultura que busca *producir **información de calidad para la gestión de la información, como un medio que facilite el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de transparencia, así como para una fiscalización y rendición de cuentas efectiva.***

Con la Ley General de Transparencia se materializa el SNT, el cual, entre sus retos, tiene el de establecer e implementar criterios y lineamientos en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos y archivos. *Lineamientos expedidos:*

---

<sup>2</sup> La instalación del **Consejo de este Sistema Nacional de Transparencia**, se llevó a cabo el 23 de junio de este año, de conformidad con lo establecido en el transitorio Undécimo de dicha Ley. Siendo este un trabajo coordinado con los Órganos Garantes de toda la República, con el Archivo General de la Nación, el INEGI y la Auditoría Superior de la Federación, como los grandes ejes articuladores de todo gran sistema.

Ahora bien, un reto no menor es coadyuvar en la elaboración de criterios para la sistematización de la gestión documental, es decir, la gestión de los documentos desde su recepción o generación, hasta su preservación en el archivo histórico o baja documental, vinculada a la automatización de los procesos tanto sustantivos como administrativos. Una tendencia, por cierto, a la que cada vez más Instituciones se suman.

Esto sólo se alcanzará si los sujetos obligados concentran sus esfuerzos para la organización de los archivos de trámite, de concentración e históricos, que permita vincular la evidencia de todo acto administrativo y de la toma de decisiones públicas con el acceso a la información y la transparencia.

En ese sentido, es importante mencionar que, tanto en la Ley General como en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se retoma lo dispuesto por la CPEUM, en cuanto al principio de documentación, al referir que los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los Documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones.

A su vez, dichas normas, disponen que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados, es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones establecidas en la normativa correspondiente y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

En virtud de lo anterior, es claro que el tema de los archivos y el acceso a la información están estrechamente ligados y que uno permite el ejercicio del otro, pues no sería posible el acceso a la información si no se documenta el quehacer de los sujetos obligados.

En ese sentido, es importante referir que conforme al artículo 3 de la Ley General de la materia, se refiere a Documento como: *“Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados, sus Servidores Públicos e integrantes, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.”*

Por ello, el Estado debe garantizar el efectivo acceso a toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.

Ahora bien, en la Ley Federal de la materia, se dispone que en caso de que la información no obre en los archivos del sujeto obligado, esté deberá de seguir cierto procedimiento, para lo cual se analizará el caso y se tomarán las medidas necesarias para localizar la información, y en

Estas disposiciones resaltan la relevancia y trascendencia del principio de documentación.

## **II. Protección de Datos Personales**

La Ley Federal de Archivos aún vigente, tiene un desfase de diez años respecto de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De tal suerte, la Ley Federal de Archivos trató de subsanar algunos inconvenientes de la LFTAIPG, uno de ellos fue el tema de los archivos históricos y los archivos histórico-confidenciales.

En la Ley Federal de Archivos quedó establecido que para el acceso a los documentos de los archivos históricos de los sujetos obligados y del Archivo General de la Nación no sería aplicable el procedimiento de acceso previsto en la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que el acceso a los mismos se efectuará conforme al procedimiento establecido por los propios archivos. (Artículo 26 LFA).

Por otra parte, la Ley Federal de Archivos, dispone que la información clasificada como **confidencial**, conservará tal carácter por un plazo de 30 años o bien de 70 años tratándose de datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. Estos

caso de no localizar el documento, expedir la resolución a través de su Comité de Transparencia que confirme la inexistencia.

En caso que sea materialmente posible, ordenará que se genere o se reponga la información en caso de que ésta tuviera que existir en la medida que deriva del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, o que previa acreditación de la imposibilidad de su generación, exponga de forma fundada y motivada, las razones por las cuales en el caso particular no ejerció dichas facultades, competencias o funciones o que la documentación de que se trate haya sido objeto de baja documental en términos de las disposiciones aplicables en materia de archivos.

Lo anterior, sea cual sea el caso, se deberá notificar a quien solicitó la información y si se advierte alguna responsabilidad administrativa, se notificará al Órgano Interno de Control o equivalente del sujeto obligado quien, en su caso, deberá iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa que corresponda.

Actualmente se encuentra pendiente la expedición de la Ley General de Archivos, ya fue presentado un anteproyecto, por parte de la titular del AGN, en donde se plantea la creación del Sistema Nacional de Archivos; en el cual se proyectan reglas claras para la gestión documental y la administración de archivos; además de vincular los archivos con las tecnologías de la información; resolver problemas tan importantes como el de la preservación digital; establecer relaciones de coordinación entre instituciones; fomentar la cultura archivística, entre otras cuestiones de suma importancia.



documentos se identificarán como históricos confidenciales (Artículo 27 LFA).

Asimismo, dicha Ley dispone que los documentos **históricos confidenciales** permanecerán en el archivo de concentración de los sujetos obligados y una vez cumplido el **plazo de 30 años o bien de 70 años tratándose de datos**, dichos documentos deberán ser transferidos al Archivo General de la Nación o archivo histórico correspondiente, y no podrán ser clasificados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En ese sentido, y ante esta excepción, la Ley Federal de Archivos señala -en su artículo 30-, cuatro supuestos para que el INAI determine procedente el acceso a la información confidencial con valor histórico cuando:

- I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, siempre que el mismo no se pueda realizar sin el acceso a la información confidencial.  
En este caso el investigador o la persona que realice el estudio quedará obligado por escrito a no divulgar la información confidencial, ni ninguna que pueda hacer identificable a su titular;
- II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión al a privacidad que pueda resultar de dicho acceso;
- III. El acceso beneficie de manera clara y evidente al titular de la información confidencial
- IV. Sea solicitada por un biógrafo autorizado por el titular de la información confidencial.

En este contexto, es muy importante considerar el artículo cuarto transitorio de la Ley Federal de Archivos, en el que se refiere que los documentos con datos personales sensibles que hayan sido transferidos a un archivo histórico o al AGN -antes de la entrada en vigor de dicha Ley- permanecerán en dichos archivos y conservarán su carácter de confidencial hasta que cumplan el plazo -de 30 años o bien de 70 años tratándose de datos personales-. Y se precisa que, en tanto no concluya este plazo, el acceso a los mismos <sup>sensibles</sup> procederá de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De lo anterior, se advierte que existe controversia respecto a hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a un archivo histórico; particularmente sobre el acceso a la información confidencial que ya se encontraba resguardada en éstos antes de la emisión de la Ley Federal de Archivos. Lo anterior, derivado de que convergen dos derechos a ponderar: por un lado, el derecho de acceso a la información, de una fuente de acceso público; y por el otro la protección de los datos personales, registrados en los documentos que ya se encuentran en un archivo histórico y que no han cumplido con el plazo multicitado -de 30 o 70 años -para su desclasificación y automático acceso público.

Cabe precisar que ni la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ni la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen parámetros para el acceso a los documentos confidenciales con valor histórico, sino que únicamente se señala que: "la información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna.", disposición que inclusive podría entrar en conflicto con lo

registros de población, datos de programas sociales, uso y destino de recursos públicos, información geográfica, cultural, histórica, política, científica, entre otras.

Esta información, sin duda es de gran utilidad para la Administración Pública, pero también lo es para el sector privado y resulta de gran valor para el ciudadano. Por lo tanto, una adecuada gestión documental contribuye no sólo a proporcionar información para la toma de decisiones institucionales, sino además aporta información útil para la población, a fin de resolver problemas cotidianos.



En ese sentido, las instituciones no pueden garantizar el derecho de acceso a la información si ésta no se encuentra bien organizada, ya que la transparencia exige eficacia en la gestión documental, que entre otros aspectos contribuyen a:

- Facilitar el actuar cotidiano de los servidores públicos
- Agilizar el cumplimiento del ejercicio del derecho de acceso a la información
- Acortar los plazos de respuesta a los particulares
- Generar la memoria institucional



Es de suma importancia que los sujetos obligados conozcan el proceso archivístico para que se pueda garantizar un verdadero acceso a la información, ya que el tema de los archivos regularmente es visto como un tema independiente, sin embargo, está íntimamente relacionado con el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, ya que sin archivos estos derechos se nulifican.

~~Por último,~~ es de destacarse que la gestión documental y los archivos son elementos clave para el acceso a la información, la transparencia y

dispuesto en la Ley Federal de Archivos, respecto del acceso a información confidencial con valor histórico.

### ***III. Consideraciones finales***

La relación entre los archivos y el derecho de acceso a la información, sin duda permite transparentar el quehacer institucional, para que cualquier persona conozca qué y cómo las instituciones están cumpliendo con sus fines, el desempeño de los servidores públicos, el uso y destino de los recursos públicos o de cualquier otra actividad relacionada con su quehacer.

Ello a su vez, permite la rendición de cuentas y somete a los sujetos obligados al escrutinio público y contribuye a que se pueda evaluar el desempeño de éstos y a su vez se tomen mejores decisiones en diversos temas que atañen a la sociedad.

En la medida en que aumente la rendición de cuentas, se combate también a la corrupción y a la opacidad, pero se debe tener en cuenta que se debe proteger aquella información que debe ser reservada o confidencial conforme lo dispone la normativa de la materia.

Para ello, resulta de vital importancia que los sujetos obligados de los tres poderes de la unión, y de los diferentes niveles de gobierno, además de los partidos políticos, sindicatos y fideicomisos, etcétera, cuenten con un Sistema Institucional de Archivos, que integre las actividades y procesos técnicos-administrativos relacionados con la organización, administración y conservación de la información.

Recordemos que el sector público y demás sujetos obligados son importantes productores de información, que van desde estadísticas,

la rendición de cuentas, sin perder de vista la protección de datos personales, lo anterior ya que el contar con archivos organizados, administrados y conservados, contribuyen a una mejor toma de decisiones, a la rendición de cuentas y permite a los ciudadanos el acceso oportuno a la información contenida en los documentos de archivo.

