

LAS IMPLICACIONES DE LA LEY GENERAL
DE ARCHIVOS PARA EL DERECHO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
*IMPLICATIONS OF THE GENERAL ARCHIVE LAW
IN THE ACCESS TO PUBLIC INFORMATION RIGHT*



*Bertha MACIEL GARCÍA**

RESUMEN. La Ley General de Archivos se sustenta como un nódulo estratégico en la garantía del derecho de acceso a la información pública y asume sustanciales retos hacia la gestión del patrimonio documental del Estado, así como de los archivos privados de interés público. Su entrada en vigor, el 15 de junio de 2019, se intersecta con una serie de cambios legislativos que pretenden lograr un alcance estructural para la buena gestión gubernamental, entre ellos el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y el Sistema Nacional Anticorrupción. En este contexto, resulta prioritario analizar y discutir las implicaciones de la Ley General de Archivos para la afirmación del derecho de acceso a la información pública, en tanto que los archivos son el soporte, precedente y repositorio que garantiza este derecho.

PALABRAS CLAVE. Gestión documental, derecho de acceso a la información pública, archivos, verdad.

ABSTRACT. *The General Archive Law represents a strategic nodule for the guarantee of access to public information rights and*

* Maestra en derechos humanos y democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso); bmaciell11@gmail.com.

Fecha de recepción: 26 de junio de 2019.

Fecha de dictamen: 18 de julio de 2019.

BERTHA MACIEL GARCÍA

assumes substantial challenges towards the management of state documentary heritage and private archives of public interest. Its commencement, since June 15, 2019, intersects with other legislative reforms that aim to accomplish an adequate governmental management, such as the national system for transparency, access to public information and protection of personal data, as well as the national anti-corruption system. In this context, it is imperative to analyze and discuss the implications of the General Archive Law for the affirmation of the access to public information right, given that archives are the support, precedent and repository that guarantees such right.

4



KEY WORDS. *Document management, access to public information right, truth, archives.*

I. INTRODUCCIÓN

El 15 de junio de 2018 fue publicada la Ley General de Archivos (LGA) en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, mientras que su entrada en vigor ocurre 365 días después, abrogando la Ley Federal de Archivos y derogando todas las disposiciones que le contravienen. También mandata que la normatividad necesaria para la instrumentación del Sistema Nacional de Archivos (SNA) se encuentre armonizada a nivel subnacional a más tardar el 15 de junio de 2020.

La expedición de la LGA surge ante la celebración de un expectante modelo de gestión documental y archivística que pretende contribuir a la memoria, la verdad, la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, también acontece frente al reconocimiento de significativos retos en materia de armonización legislativa, instrumentación y operatividad que materialicen las condiciones de existencia y funcionalidad del SNA.

Específicamente, la materia de análisis del presente texto se enfocará en el impacto de la LGA en el derecho de acceso a la información pública a partir de la siguiente pregunta: ¿cuáles son las implicaciones de la LGA para el derecho de acceso a la información pública?

El argumento de partida es la consideración de la LGA como una garantía primaria de derechos intervinclados a la gestión documental, entre ellos el derecho de acceso a la información pública, el cual abre estructu-

ras de oportunidad jurídica para impulsar su materialización. Primordialmente, desde un enfoque preventivo (mediante la organización, homologación y sistematización de la gestión documental), pero que implica aún amplias brechas en términos de exigibilidad o de la configuración de un contexto donde dicha garantía se pueda asumir como *habeas data*,¹ que resulta especialmente relevante en contextos donde se investiguen violaciones graves a derechos humanos.

Consecuentemente, será necesario materializar los objetivos específicos de la manera siguiente: describir significantes y contenidos del derecho de acceso a la información pública, realizar una propuesta sobre el concepto de archivo y analizar mandatos de la LGA cuya trascendencia impacta en el entorno de afirmación del derecho de acceso a la información pública. De forma general, los objetivos son: visualizar las implicaciones, avances y limitaciones, así como los retos de la LGA respecto al derecho de acceso a la información pública.

De acuerdo con lo anterior, el artículo replica el diseño de investigación descriptivo a fin de expresar las características y atributos de las unidades de análisis (derecho de acceso a la información pública y mandatos en la LGA), para posteriormente establecer relaciones hipotéticas fundadas sin implicar necesariamente imputación causal.

Como referencia de contexto, es necesario matizar que la LGA se suma a una serie de reformas legislativas que pueden interpretarse orientadas hacia el diseño de una política nacional de combate a la corrupción, de construcción de buen gobierno y de mejora a la calidad democrática. En muestra de ello, el 27 de mayo de 2015 fue reformado el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que trazó la ruta de ordenamientos subsecuentes, entre los que destacan la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), que a su vez comprende el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), entre otras.

Aunado a lo anterior, el 4 de mayo de 2015 fue publicada la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), a través de la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNTAIPDP).

¹ Su significado literal se refiere a como “traer los datos”, que a su vez se puede componer de distintas dimensiones: acceso, actualización, rectificación, confidencialidad, exclusión de datos (Sagüés, 1998: 859-870).



BERTHA MACIEL GARCÍA

El contexto descrito da cuenta de la diversidad de lógicas que pueden operar a fin de atender, prevenir y revertir el fenómeno de la corrupción en el país, así como la multitud de vías y materias para contribuir a dicho objetivo en esquemas democráticos. Consecuentemente, se propone el siguiente análisis centrado en las facciones en torno al objeto de estudio.

6

II. ¿CUÁLES SON LOS ALCANCES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA?

- Sobre la base del parámetro regulativo convencional, así como diversos criterios en la jurisprudencia interamericana, se ha establecido que la libertad de expresión es caracterizada por ser un derecho con doble dimensión: una individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y otra colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenas y a estar bien informada (*Caso Kimel vs. Argentina*: 34 y 35; *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*: 19-23; *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*: 33; *Caso “La Última Tentación de Cristo” vs. Chile*: 4 y 15).

Ambas dimensiones deben ser garantizadas simultáneamente sin que se pueda menoscabar una de ellas invocando como justificación la preservación de la otra, a saber:

No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista (OC-5/85:4).

Igualmente, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho de toda persona a la libertad de expresión, y precisa su contenido: “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (principios 2, 3, 4, 6) señala que este derecho —fundamental e inalienable— se refie-

re a la expresión humana “en todas sus formas y manifestaciones”, y que cubre el derecho de toda persona, en condiciones de igualdad, a “buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente”, “por cualquier medio de comunicación”, así como el “derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma”.

También, se refiere expresamente al derecho de toda persona a “acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita o no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados”, y a “actualizarla, rectificarla y/o enmendarla” en caso de que fuere necesario, así como el derecho al “acceso a la información en poder del Estado”.

Por su parte, el artículo 60. de la CPEUM ordena la observación de principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información, entre otros, los que a continuación se enfatizan:

- La prevalencia de máxima publicidad en la interpretación de este derecho, y la posibilidad de calificarla de confidencial o reservada únicamente por razones de interés público y seguridad nacional y en términos de ley.
- El carácter público de la información cuando se encuentra en posesión de cualquier autoridad, entidad, 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 federal, estatal y municipal.²
- La necesaria documentación del ejercicio de su actuar público entre los sujetos obligados, así como la subsecuente obligación de colocarla en un esquema de datos abiertos.

La LGTAIP coincide en que el derecho humano de acceso a la información comprende la posibilidad de solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Del mismo modo, que la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados tiene carácter público.

² Es relevante destacar que la Ley General de Archivos amplía la densidad de los sujetos obligados y los criterios que abren la posibilidad de considerarlos como tal. Ejemplo: particulares que cuenten con archivos de interés público, histórico o cultural.

BERTHA MACIEL GARCÍA

Con base en la descripción de tal panorama normativo es posible afirmar que la información pública es aquella generada por las personas o entidades que la legislación califique como sujetos obligados, quienes dan cuenta de su actuar de manera documentada. También resaltan que el derecho de acceso a la información pública es reconocido como un derecho humano y por el cual subsisten las obligaciones generales del Estado, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente la de garantía.

En este sentido, la dimensión que sustenta la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, en tanto se relacionan con el derecho de hablar, el derecho a escribir, el derecho a difundir las expresiones habladas o escritas de pensamientos, informaciones, ideas u opiniones por los medios de difusión que se elijan para comunicarlas al mayor número posible de destinatarios, el derecho de tener acceso a la información sobre sí mismo contenida en bases de datos o registros públicos o privados, el derecho correlativo a actualizarla, rectificarla o enmendarla, el derecho a poseer información escrita o en cualquier otro medio, a transportar dicha información y a distribuirla, así como el derecho a la expresión artística o simbólica, a la difusión de la expresión artística, y al acceso al arte en todas sus formas, así como el derecho a buscar, a recibir y a acceder a expresiones, ideas, opiniones e información de toda índole (CIDH, 2009: 7-10).

Todo ello se intervincula con dimensiones preliminares de gestión de datos y construcción de un gobierno abierto y transparente, comenzando por el diligente cumplimiento de obligaciones del Estado en materia de información pública. Máxime que, con ello, se pretende contribuir a la construcción de sociedades más democráticas, informadas, participativas, con la libertad de expresar todo tipo de ideas.

Por su impacto en México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolló criterios que contribuyen al diseño de una protección reforzada del derecho de acceso a la información, entre ellos que las investigaciones relativas a las violaciones graves de derechos fundamentales y delitos contra la humanidad no pueden clasificarse como confidenciales, tal como quedó expuesto en la tesis aislada que a continuación se cita:

VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y DELITOS CONTRA LA HUMANIDAD. LAS INVESTIGACIONES RELATIVAS NO PUEDEN CLASIFICARSE COMO CONFIDENCIALES CONFORME A LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, VIGENTE HASTA EL 9

DE MAYO DE 2016. Conforme al artículo 14, párrafo último, del ordenamiento citado, no puede invocarse el carácter de información reservada cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos contra la humanidad. En ese sentido, si bien las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información que contienen podría afectar gravemente la persecución de delitos y la privacidad de las víctimas, y con ello, al sistema de impartición de justicia, lo cierto es que la ley mencionada previó como excepción los casos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad de conocer las diligencias llevadas a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables. Máxime que estos supuestos no sólo afectan a las víctimas u ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican; de ahí que la publicidad de esa información se presenta como una parte integrante del derecho a la verdad, el cual no sólo se vincula con los familiares de las víctimas, sino con toda persona, ya que aquéllos y la sociedad deben ser informados de lo sucedido (Tesis 2a. LV/2017).

9

Dicho criterio es de contenido similar al que se encuentra ahora integrado en el artículo 5o. de la LGTAIP. Teniendo como punto de partida el control político y garantía institucional, es loable mencionar, de manera no exhaustiva, los criterios contenidos en las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en los casos de San Fernando, Ayotzinapa y Odebrecht vs. la Procuraduría General de la República, así como el *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. el Archivo General de la Nación*, mismas que significaron avances en la comprensión del derecho de acceso a la información pública y su impacto en la democracia.

También con ello se afirma la importancia y exigencia de respuestas institucionales para materializar el derecho de acceso a la información pública y evitar la opacidad en temas de interés público y control democrático de las instituciones, lo cual no puede quedar sujeto únicamente a la voluntad política, a criterios jurisdiccionales o parámetros normativos, sino que (además de lo anterior) deben instrumentarse y fortalecerse los mecanismos que integren las mejores vías para su pleno cumplimiento como derecho humano.

Enfocando tales postulados en los alcances del acceso a la información pública y las relaciones que mantiene con los sistemas de gestión

BERTHA MACIEL GARCÍA

de archivos, es posible sumar su diseño en términos de políticas globales contenidas en la agenda de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas. Particularmente el objetivo número 16 (promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas), involucra en la meta 16.5, “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”; 16.6, “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, y con especial relevancia”, y 16.10, “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.

10

- -
 -
- Habida cuenta de esta amplitud de dimensiones, además conectadas con vías dispersas en la gestión pública, así como la importancia social e implicaciones sustantivas del derecho de acceso a la información pública, es necesario reflexionar en torno a las lógicas que operan por parte de las entidades y sujetos obligados para cubrir de manera satisfactoria tal derecho.

Sin duda, también es una respuesta compleja, más aún en contextos donde las democracias son incipientes y las brechas de los derechos humanos distan bastante de su garantía, como en México. Pese a ello, un punto de partida puede establecerse en la obligación del Estado de gestionar de manera diligente, asequible y sistematizada los datos e información a su cargo en archivos. Para ello es necesario adentrarnos en las referencias conceptuales de éstos.

III. ¿QUÉ SON LOS ARCHIVOS?

La LFA, recientemente abrogada, definía el concepto de “archivos” como un “conjunto orgánico de documentos en cualquier soporte, que son producidos o recibidos por los sujetos obligados o los particulares en el ejercicio de sus atribuciones o en el desarrollo de sus actividades” (artículo 4o., fracción II). El significante análogo que de dicho concepto se encuentra en la vigente LGA, se precisa como el “conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden” (artículo 4o., fracción III).

En esta primera mirada del contexto legislativo, es notable la amplitud adjudicada al concepto, que en suma con otras reformas contenidas en la Ley General, como el aumento en el número de sujetos obligados, la inclusión de archivos privados de interés público y la consideración sobre los mecanismos y herramientas diversas de resguardo (nuevas tecnologías),

hacen de la categoría de “archivo” una compleja unidad multidimensional que cumple con la función de “registrar un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal o contable producido, recibido y utilizado en el ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados, con independencia de su soporte documental” (LGA, artículo 4o., fracción XXIV) y, a la par, un medio de garantía para el ejercicio de otros derechos.

Partiendo de la lectura y comprensión de sus preceptos, dada la estrecha vinculación con el desempeño estatal, se asume la importancia de los archivos al fungir como evidencia del ejercicio de las atribuciones y funciones de las entidades públicas, así como las vías en las que se pueden construir esquemas de rendición de cuentas.

La UNESCO (2011: 1), en su Declaración Universal sobre los Archivos, se refiere a las unidades documentales como aquellas que:

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

Por consiguiente, los archivos son indiscutiblemente necesarios para intermediar la construcción de diálogos democráticos que posibiliten la rendición de cuentas y la construcción de la ciudadanía. Su relevancia, en palabras de Abramovich (2006: 46), es que “para incluir a todos los sectores de la sociedad en los procesos políticos y sociales de desarrollo se requiere como herramienta fundamental un adecuado acceso a la información pública y un caudal de información disponible que brinde elementos para evaluar y fiscalizar las políticas y decisiones que los afectan”.

La afirmación antepuesta no implica la solvencia de otras problemáticas intrínsecas que pueden ser objeto de análisis. Por ejemplo, si damos por hecho que los archivos (de las entidades o sujetos obligados) son insumos para materializar el derecho de acceso a la información pública, es necesario cuestionar y verificar el valor propio, legitimidad y cualidades de los mismos. O bien, desde enfoques participativos, es posible discutir a las normas mediáticas que permiten la apropiación y participación de la sociedad en la producción comunicativa que sustenta las libertades de expresión e información (Mosco, 1996: 20-25).



BERTHA MACIEL GARCÍA

Recordamos que el presente estudio delimita su objeto en los contenidos de la LGA, en tanto que identifica y abre estructuras de oportunidad políticas y jurídicas para realizar derechos subjetivos públicos, concretamente el derecho de acceso a la información pública. También describe condiciones de exigibilidad e implica enmarcar el entendimiento de los archivos como mecanismos de garantía de derechos, como el acceso a la información pública.

12

En relación con las obligaciones generales del Estado exigibles en la materia, “comprenden circunstancias concretas para su materialización, específicamente, la obligación positiva de producción información pública” (Abramovich, 2006: 42). Al respecto, la estructura normativa que propone la LGA para la configuración técnica de los archivos es a partir de tres dimensiones:

- a) Archivos de trámite: son los archivos de gestión; se encuentra “integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados” (artículo 4o., fracción V).
- b) Archivos de concentración: “documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental” (artículo 4o., fracción IV).
- c) Archivos históricos: integrados por “documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público” (artículo 4o., fracción VIII).

Es importante sumar una categoría subyacente, que puede concurrir en alguna de las tres categorías anteriores:

- d) Archivos privados de interés público: son identificados en la LGA como aquellos con valor público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno, pero que sean objeto de interés público (artículo 4o., fracción IX).

Como se aprecia, comenzando con una aproximación práctica, los archivos relacionados con la garantía del derecho de acceso a la información pública dan cuenta del principio de máxima publicidad, donde las acciones

y decisiones trascendentes en la vida pública, en su dimensión histórica, conectan el pasado con el presente; además, son indispensables para la construcción de un gobierno abierto y transparente, para la rendición de cuentas, como insumos en la materialización de evidencia en la toma de decisiones y en la investigación en casos de violaciones graves a derechos humanos, por lo que su gestión diligente, profesional, sistemática y homogénea es un reto en sociedades democráticas y garantistas.

13

Por ello, la LGA es pertinente en la nombrada “sociedad de la información”³ (Zapata, 2015: 28 y 29), que trae aparejado el auge de la ciencia y práctica archivísticas, como lo califica Juan Voutssás, donde necesariamente se tienen que incorporar las tecnologías de la información y comunicación, herramientas para abordar los volúmenes de información producidos y comunicados, así como la profesionalización de la labor archivística y los avances necesarios para garantizar el derecho de acceso a la información pública (2016: 8).

De esta manera, la LGA oferta un propuesta garantista y democrática para avanzar hacia los entornos sociales de verdad, memoria, gestión del conocimiento⁴ y rendición de cuentas. Lamentablemente, la mayoría de sus contenidos tienen una amplia carga discursiva, en tanto no implican un diseño institucional concreto que los garantice, ni algún recurso frente a omisiones o incumplimiento en la instrumentación del sistema nacional de archivos (no más allá de la sanción de delitos especiales contra los archivos).

Ello deja en gran medida su consecución a la voluntad política y con la asignación de los recursos que limitadamente se sirvan destinar al mismo, y a la postre no ofrece certidumbre jurídica sobre el margen de actuación de las y los operadores del sistema, provocando que el contenido y alcances de la garantía puedan ser determinados discrecionalmente.

³ Zapata (2015: 28 y 29) señala que las sociedades de la información “se sustentan en la relación tridimensional de administración, información y ciudadanía, cuyos retos se orientan a la reducción de brechas digitales y la verdadera inclusión social, la inclusión de enfoques participativos y de orientaciones democráticas”.

⁴ La gestión del conocimiento se presenta como la “prioridad innovadora del desarrollo organizacional, considerando que conocimiento no es lo mismo que información ni que acumulación de archivos” (Patton, 2018: 255-271). Por lo que ha surgido la necesidad de la gestión del conocimiento como un proceso para promover la adquisición, desarrollo y uso del mismo en forma tácita y explícita para alcanzar objetivos empresariales (y replicada en la administración pública), la innovación y la ventaja competitiva sostenible (Davenport y Prusak, 2000: 81-95).

BERTHA MACIEL GARCÍA

IV. LOS ARCHIVOS COMO PATRIMONIO DOCUMENTAL

En el actuar cotidiano de los entes del Estado es necesario dar cuenta de las atribuciones que realizan con el fin de verificar el cumplimiento de la función para la que fueron creadas, así como para valorar el ejercicio de las labores dentro de su competencia. Por ese motivo, la mayoría de las instituciones rinden informes, gestionan repositorios, divulgan resultados y publicitan su existencia y procedimientos a su cargo. La importancia de los archivos en estos instrumentos es la validación y legitimidad que asumirían al estar basados en aquéllos.

14

-
-
-

Por una parte, la realización objetiva y eficaz de estas diligencias aportaría a la rendición de cuentas, dado que se coloca en el escrutinio público y eventualmente a procesos de auditoría y fiscalización gubernamental. Asimismo, si toda la acción pública queda documentada, es posible transitar a esquemas de mayor transparencia mediante los procesos archivísticos, en tanto se realicen en parámetros adecuados para preservar, mantener, identificar y sobre todo consultar información (accesibilidad).

Algunas referencias sobre los elementos que deben guardar los archivos asumen su carácter público, técnico, sistematizado, útil y relevante (*Caso Gelman vs. Uruguay*: 20; *Caso Contreras y otros vs. El Salvador*: 22). La importancia, legitimidad y utilidad de éstos dependen de la certeza que comuniquen respecto a los hechos que hacen constar; es decir, a las aproximaciones a la verdad que pueden sustentar.

Por otra parte, en la LGA se destacan dos criterios necesarios al buen tratamiento de los archivos. El primero es la homogeneidad, y el segundo es la interoperatividad, acentuados como el intercambio de bases de datos y sistemas de información. De materializar este reto, las entidades y sujetos obligados se situarán en una inercia de innovación operativa para el aún incipiente SNA. De ambos términos, se pueden aludir los siguientes significados:

- a) Homogeneidad: si bien su contenido es de carácter instrumental, pendiente por desarrollar a partir de lineamientos de operación, se refiere a la idea de que “no quede al arbitrio de las distintas instituciones señaladas como sujetos obligados la organización” (INAI, AGN, UNAM, 2019: 46).
- b) Interoperatividad: la LGA la refiere como la capacidad de los sistemas de información de compartir datos y posibilitar el intercambio entre ellos; es decir, una interacción sustentable entre sistemas de

compilación de datos, pero que también debe implicar los medios en los que se encuentran contenidos.

Respecto al mandato de interoperatividad, Juan Miguel Castillo Fonseca y Georgina Araceli Torres Vargas comentan que previo a ésta es necesario establecer algunos mecanismos de gestión de los documentos electrónicos, considerando el mantenimiento, actualización de programas (*hardware* y *software*), los mecanismos de migración o transferencia de información digital, emulación de repositorios digitales, preservación de tecnología (sistemas operativos, programas, aplicaciones), la arqueología digital, y los métodos y procedimientos para rescatar contenidos dañados de programas a entornos digitales obsoletos o afectados (INAI, AGN, UNAM, 2019: 135 y 136).

Se entiende que la verificación de estas características confiere un gran impacto hacia labores sustantivas de combate a la corrupción, fiscalización y evaluación, así como la investigación de violaciones graves a los derechos humanos.

V. LOS ARCHIVOS COMO UNA PRECONDICIÓN PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS

En el informe “Derecho a la verdad en las Américas”, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hizo énfasis en que, en contextos transicionales, los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información adquieren una importancia estructural. En ese sentido, la Comisión ha indicado que los Estados tienen la obligación de garantizar a las víctimas y sus familiares el acceso a la información acerca de las circunstancias que rodearon las violaciones graves de los derechos humanos. Así, los órganos del sistema interamericano han insistido en que el derecho a ser informado sobre lo sucedido y de acceder a la información también incluye a la sociedad en general, en tanto resulta esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos (CIDH, 2014: 50).

En el mismo tenor, la garantía del derecho de acceso a la información en casos de graves violaciones a derechos humanos es fundamental para disolver los enclaves autoritarios que pretenden sobrevivir a la transición democrática y constituye una condición necesaria para promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, así como para prevenir la corrupción y el autoritarismo (CIDH, 2014: 53).



BERTHA MACIEL GARCÍA

De modo que el enfoque del presente estudio de la LGA hacia la obligación general de garantía del derecho al acceso a la información pública debe ser congruente con la gestión documental y con los mandatos del artículo 1o. constitucional, para que todas las autoridades (en el ámbito de sus competencias) cumplan con las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad concomitantes a los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

16

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), desde el primer caso contencioso del sistema interamericano, ha dicho que la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos implica el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental, y en general todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público; de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar, sancionar y reparar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, procurar el restablecimiento del derecho conculcado, y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos, la cual no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (*Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*: 22).

La LGA, por encomiable que sea, requiere de la conducta de sus operadores para asegurar la existencia eficaz de garantías para el libre y pleno ejercicio del derecho de acceso a la información en todas sus dimensiones y el perfeccionamiento con los estándares más progresivos de la información de carácter público.

Consecuentemente, la gestión diligente, ordenada, sistematizada y profesional de los archivos puede colocarse como una medida de gran impacto para materializar el derecho en comento. A la par, la institucionalización y operatividad del SNA puede fungir como el mecanismo adecuado para cumplir los objetivos propuestos.

Se propone así una primera aproximación en respuesta a la pregunta que centra este estudio, al tenor siguiente: las implicaciones de la LGA para el derecho de acceso a la información pública son, por una parte, instrumentales y técnicas, en tanto que ordenan una gestión documental

homogénea, intervencional y con estándares óptimos de gobierno abierto, transparente y supeditado a rendición de cuentas. Implica un nódulo estratégico para transitar a esquemas óptimos y eficientes de tratamiento de archivos que contengan datos e información de valor público y que supongan la materialización o contenido concreto del derecho de acceso a la información pública.

Por otra parte, la LGA es una garantía primaria que posibilita su alusión para la exigencia de derechos vinculados a la información pública, redundando en el escrutinio hacia las entidades y sujetos obligados a cumplir diligentemente su contenido.

17

VI. LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS COMO GARANTÍA PRIMARIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Los derechos humanos pueden considerarse como exigencias éticas justificadas en relación con acciones u omisiones del Estado; por ello, deben ser reconocidos y garantizados por el aparato jurídico. Asimismo, son entendidos como derechos subjetivos porque generan expectativas jurídicas positivas o negativas; es decir, de prestación o no lesión, oponibles a poderes estatales o fácticos (Serrano y Vázquez, 2013: 17-34). De esta manera, los derechos humanos se concretan en las garantías, entendidas como mecanismos de protección, defensa, aseguramiento para su exigibilidad o mecanismos de su realización.

Para establecer relaciones entre los objetos de estudio de este texto y describir las lógicas que operan entre la LGA y el derecho de acceso a la información pública, resulta atinente el desarrollo conceptual de un sistema multinivel de garantías, para lo cual se alude al modelo construido por Pisarello (2007: 111-138).⁵

- 1) Desde el punto de vista de los sujetos a quienes se encomienda la tutela principal de los derechos, se distingue entre:
 - a) Garantías institucionales: mecanismos de protección de los derechos encomendados a poderes públicos o instituciones.
 - Garantías políticas: encomendadas a órganos legislativos y ejecutivos.

⁵ Ello sin dejar de mencionar la existencia de otras propuestas de tipologías de garantías. Al respecto, se puede consultar a Ferrajoli (1999).

BERTHA MACIEL GARCÍA

- Garantías semi-políticas: encomendadas a órganos externos con funciones de control.
- Jurisdiccionales: encomendadas a órganos del Poder Judicial.
- Semi-jurisdiccionales: encomendadas a órganos que actúan como si fueran tribunales, pero que no poseen en estricto sentido la capacidad de sanción jurídica.

18 b) Garantías extra-institucionales: también referidas como garantías sociales, el resguardo de derechos se coloca en los propios titulares.

●
○
● 2) Desde el alcance de los mecanismos de tutela se puede establecer que existen:

a) Garantías primarias: las que establecen o delimitan el contenido de los derechos, al tiempo que imponen una serie de obligaciones dirigidas a otros poderes o a sujetos particulares. Regularmente implican un control político.

b) Garantías secundarias: técnicas de tutela consistentes en la previsión de controles y de vías de reparación en caso de ausencia o de insuficiencia de garantías primarias. Regularmente son de tipo jurisdiccional.

3) De acuerdo con las escalas en las que actúan los mecanismos de tutela, se pueden distinguir:

a) Garantías estatales.

b) Garantías infraestatales.

c) Garantías supraestatales.

De esta manera, podemos encontrar en los contenidos de la LGA una amplia cobertura de las tipologías referidas a las garantías. La ley por sí misma implica una garantía institucional y primaria frente al derecho de acceso a la información pública. En su marco normativo aparecen algunas garantías políticas, semi-políticas y semi-jurisdiccionales, incluso con algunos elementos extra-institucionales (posibilita la creación de comités por integrantes de la sociedad civil). No obstante, la consolidación de garantías jurisdiccionales o el fortalecimiento de las institucionales requieren su concreción y ampliación en reglamentación secundaria.

Entre algunas de las garantías contempladas en la nueva ley se encuentran: los mecanismos de organización y administración homogénea de archivos; mandatos para los actos de entrega-recepción; criterios de

valoración y conservación de los archivos; respeto al “ciclo vital” de éstos, y la integración del Consejo Nacional de Archivos (CNA), de los sistemas locales y la operación del Registro Nacional de Archivos, en el marco referencial de su competencia y atribuciones públicas.

Para el derecho de acceso a la información pública cobra relevancia la integración del CNA (LGA, artículos 65-69), toda vez que se traduce en el órgano de coordinación del SNA, el cual se integra por los titulares del Archivo General, las secretarías de Gobernación y de la Función Pública; un representante de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, otro del Poder Judicial de la Federación; un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular del Banco de México; el presidente de cada uno de los consejos locales; además de un representante de los archivos privados y del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

Su importancia se desprende de sus atribuciones, entre las que se pueden enunciar: las funciones de aprobar y difundir la normativa relativa a la gestión documental y administración de archivos conforme a las mejores prácticas de la materia, así como los criterios y plazos para la organización y conservación de los archivos que permitan localizar eficientemente la información pública; formular recomendaciones archivísticas para la emisión de normativa para la organización de expedientes judiciales, y emitir recomendaciones a los sujetos obligados para aplicar la ley en sus respectivos ámbitos de competencia.

Al margen de lo anterior, cabe destacar la integración de los sistemas locales de archivos, de conformidad con el capítulo III del título primero de la ley, según el cual cada entidad federativa contará con uno, que será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendentes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de sus funciones.

Entre sus atribuciones sobresalen las de implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional; aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales, así como aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva, entre otras.



BERTHA MACIEL GARCÍA

Mención aparte merece la valoración y conservación de los archivos como garantías del acceso a la información (título tercero, capítulos I y II). En efecto, en el primer rubro (valoración), la ley establece que en cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario conformado por profesionales de la misma institución, el cual coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que den origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

20



En el segundo elemento (conservación), los sujetos obligados tienen la obligación de adoptar las medidas y procedimientos que garanticen la conservación de la información, independientemente del soporte documental en que se encuentre. Para ello habrá que observar el establecimiento de un programa de seguridad de la información que garantice la continuidad de la operación, minimice los riesgos y maximice la eficiencia de los servicios, y que garantice la implementación de controles que abarquen la estructura organizacional, clasificación y control de activos, recursos humanos, seguridad física y ambiental, comunicaciones y administración de operaciones, control de acceso, desarrollo y mantenimiento de sistemas, continuidad de las actividades de la organización, gestión de riesgos, requerimientos legales y auditoría.

No obstante, persiste el riesgo latente de que los avances descritos en la ley sean predominantemente discursivos, toda vez que la consolidación de garantías jurisdiccionales, así como el fortalecimiento institucional para su realidad operativa, requieren un diseño integral y soporte suficiente en la reglamentación subsidiaria.

VII. CONCLUSIONES

En la actualidad, subsiste un consenso que valora como necesaria la gestión de evidencia en el ejercicio de las atribuciones y funciones gubernamentales, así como las vías en las que la sociedad acceda a tales referencias para calificar el actuar público. De ello deriva la importancia de los archivos como elementos indiscutiblemente necesarios para intermediar la construcción de diálogos democráticos que posibiliten la rendición de cuentas, erradiquen la opacidad institucional y faciliten la construcción de la ciudadanía.

De las reflexiones hasta aquí propuestas se interpreta que la LGA supone una garantía para el tratamiento archivístico más allá de un mero instructivo de operatividad administrativa, y lo coloca como un elemento transversal de la gestión pública para la diligente función administrativa, que a su vez sirva para garantizar otros derechos.

Concretamente, respecto al derecho de acceso a la información pública, la LGA fortalece de manera preventiva la disponibilidad y accesibilidad, incluso la posibilidad de materializar de manera expedita los contenidos concretos de tal derecho. Es decir, al ordenar un tratamiento homogéneo, interoperativo, ordenado, integral y abierto de archivos, a la par de colocar en supuestos de responsabilidad administrativa y excepcionalmente penal a los sujetos obligados, aumenta las condiciones de posibilidad para que el derecho de acceso a la información pública sea garantizado.

En la ley subyace la idea de concretar el derecho a la verdad, memoria y conocimiento, asumiendo retos en torno a la consolidación del SNA, donde a su vez las entidades federativas tendrán un papel primordial en la armonización y operatividad del mismo.

El reconocimiento de los archivos como evidencia de las aproximaciones a la verdad (certezas); como conexiones del pasado con el presente (memoria); como herramientas para materializar los derechos a la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública, representa un gran avance legislativo.

Respecto a la cuestión central sobre el impacto de la LGA en el derecho de acceso a la información pública, es importante destacar que actualmente, pese a la entrada en vigencia de los mandatos que contiene, gran parte de su instrumentación y operatividad se encuentra en proceso de construcción, por lo que requiere de la complementariedad en leyes subnacionales y reglamentarias.

En el momento presente de la ruta estratégica trazada, es posible considerar que la LGA impacta de manera positiva y expectante en el derecho de acceso a la información pública; primordialmente a partir de un enfoque preventivo al mandar orden en la gestión documental sistemática, homogeneizada, diligente, organizada como una política nacional e interconectada mediante el SNA.

La ley cubre un mayor rango de información de interés público susceptible de exigibilidad, al extender la densidad en el volumen de los sujetos obligados y sus deberes en los procesos y procedimientos de gestión documental. Asimismo, al establecer la necesaria profesionalización en la labor archivística, garantiza el manejo diligente en el ciclo de vida de los archivos, asegurando con ello la preservación de la información que con-



BERTHA MACIEL GARCÍA

tienen y su disponibilidad, además de la accesibilidad, para la cobertura del derecho de acceso a la información pública.

Es evidente que al delimitar los parámetros del tratamiento archivístico y mandar estructuras institucionales donde se gestionen, la LGA sustrae la información pública contenida en archivos de una visión patrimonialista por parte de las entidades y sujetos obligados, limitando su desempeño arbitrario en esta materia y orientándoles hacia prácticas de transparencia, apertura de datos y rendición de cuentas.

A pesar de lo anterior, también destacan algunos retos en el proceso de institucionalización y fortalecimiento en el sistema de garantías que se atribuyen con su entrada en vigor respecto al derecho de acceso a la información pública. No se descarta el riesgo latente de que las reformas que implica la LGA no concreten los resultados esperados, dados los insumos limitados e impulsos sujetos a la voluntad política que le sustentan.

La aseveración de tal premisa está asociada con la poca adecuación de las reglas formales e informales y la difusa capacidad de concreción en los procesos organizacionales para la institucionalización y operación del SNA, lo que puede devenir en un fenómeno reconocido como “vacío o baja calidad institucional” (O’Donell, 1997: 69). Esto, especulativamente, retrocedería en los logros celebrados que impactan con el derecho de acceso a la información pública, privándole de mayores condiciones de posibilidad para su garantía en términos de progresividad, accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Finalmente, la interfaz en la garantía del derecho de acceso a la información pública que representa LGA merece la mayor cantidad de esfuerzos, recursos y contribuciones que la hagan posible y orienten progresivamente el cumplimiento de tal derecho y de los que se encuentran intervinclados a éste, impidiendo el comportamiento discrecional de los sujetos obligados en quienes concurre la identidad de autoridades que directa o indirectamente tienen la obligación de garantizar el mismo.

VIII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

ABRAMOVICH, Víctor, 2006, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), 2014, *Informe derecho a la verdad en las Américas*, Washington D. C.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), 2009, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Washington D. C.
- DAVENPORT, Thomas y PRUSAK, Laurance, 2000, *Working Knowledge: how organizations manage, what they know*, Boston, Harvard Business School Press. 23
- FERRAJOLI, Luigi, 1999, *Derechos fundamentales, derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI), ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN (AGN) Y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM), 2019, *Ley General de Archivos comentada*, México.
- MOSCO, Vicente, 1996, *The political economy of communication*, London, Sage.
- O'DONELL, Guillermo, 1997, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO), 2011, *Declaración Universal sobre los Archivos*, Francia, UNESCO.
- PATTON, Michael, 2018, "Evaluación, gestión del conocimiento, mejores prácticas, lecciones aprendidas de gran calidad", en MALDONADO TRUJILLO, Claudia *et al.* (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, México, CIDE.
- PISARELLO, Gerardo, 2007, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta.
- SAGÜÉS, Néstor, 1998, "El *habeas data*: su desarrollo constitucional", en *Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM.
- SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, 2013, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso-México.
- VOUTSSÁS, Juan, 2016, *Estado del arte de la archivística iberoamericana a través de sus publicaciones 1986-2016*, México, Archivo General de la Nación.
- ZAPATA, Alberto, 2015, *Gestión documental y gobierno electrónico*, Colombia, Archivo General de la Nación de Colombia.

BERTHA MACIEL GARCÍA

2. *Jurisprudencia*

Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 16: Libertad de pensamiento y de expresión*, Costa Rica.

24 *Caso Contreras y otros vs. El Salvador*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 17: Interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario*, Costa Rica.

● *Caso Gelman vs. Uruguay*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 17: Interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario*, Costa Rica.

Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 16: Libertad de pensamiento y de expresión*, Costa Rica.

Caso Kimel vs. Argentina, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 16: Libertad de pensamiento y de expresión*, Costa Rica.

Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 16: Libertad de pensamiento y de expresión*, Costa Rica.

Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 16: Libertad de pensamiento y de expresión*, Costa Rica.

OC-5/85, 2018, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 16: Libertad de pensamiento y de expresión*, Costa Rica.

Tesis 2a. LV/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2017.