

Fecha de clasificación: 30 de octubre de 2007.
Unidad Administrativa: Secretaría de Acuerdos.
Reservado: páginas de 1 a 19.
Periodo de reserva: 1 año.
Fundamento Legal: Art. 14, fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
Ampliación del período de reserva:

Confidencial:
Fundamento Legal:

Rúbrica del Titular de la Unidad Administrativa:

Fecha de desclasificación: 30 de enero de 2008
Rúbrica y cargo del servidor público: FCF

SECRETARÍA DE ACUERDOS

ESTUDIO Y CONSIDERACIONES SOBRE LA PUBLICIDAD DEL CORREO ELECTRÓNICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS¹

1. Los correos electrónicos y su tratamiento como documentos gubernamentales en México.

Los correos electrónicos, al igual que el correo postal y la mensajería, se constituyen como el vehículo o medio -o “sobre” en términos coloquiales- por el cual se envían comunicaciones de todo tipo.

La información gubernamental se traduce en **documentos**; en términos de las definiciones dispuestas por las fracciones III y V del artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (la Ley), los documentos en posesión de los sujetos obligados pueden ser objeto de solicitudes de acceso a información gubernamental y les resulta aplicable el procedimiento de acceso a la información previsto por el Título II de la misma. La Ley define ambos conceptos como sigue:

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley se entenderá: ...

III. Documentos: 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 o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos**, sin importar su fuente o fecha de elaboración. **Los documentos podrán estar en cualquier medio**, sea escrito, impreso, sonoro, visual, **electrónico, informático** u holográfico.

...

V. Información: **La contenida en los documentos** que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;

...

¹ Este estudio aplica a las resoluciones de los siguientes recursos de revisión, que hasta el momento se han recibido sobre este tema: 3153/07 interpuesto en contra de la Presidencia de la República (Folio No. 0210000107207), 3178/07 interpuesto en contra de la Secretaría de la Función Pública (Folio No. 0002700135007) y 3619/07 interpuesto en contra de la Secretaría de Gobernación (Folio No. 0000400119807).

Por otro lado, la Ley también establece objetivos muy concretos cuando en el artículo 4, fracciones II y IV dispone entre otros: *“transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados”* y *“favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.”*

En atención a las definiciones y a los objetivos previstos en la Ley antes expuestos, los correos electrónicos de los servidores públicos, al estar en un medio electrónico o informático, son documentos gubernamentales, susceptibles de acceso en los términos de la Ley; la condición *sine qua non* para considerarlos como tales es que **en ellos se encuentren el registro del ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos.**

Es evidente que otro tipo de comunicaciones a través de correos electrónicos, por ejemplo las personales o de interés privado, ajenas a la actuación gubernamental, no estarían comprendidas dentro de esas definiciones ni serían susceptibles de acceso en los términos de la Ley. Existen innumerables ejemplos de uso personalizado de correos electrónicos al ser una herramienta de comunicación de uso cotidiano –como es el teléfono–.

La práctica internacional, de acuerdo a la experiencia de países desarrollados y de larga tradición en materia de acceso a la información considera como documentos susceptibles de acceso, los correos electrónicos generados, recibidos o transmitidos por servidores públicos durante la gestión administrativa, siempre que los mismos registren funciones, actividades y decisiones; sin embargo, no en todos los casos se garantiza el acceso total o indiscriminado al contenido de los mismos, ya que éstos pueden no relacionarse con la gestión gubernamental, o contener información clasificada como reservada o confidencial –datos personales–.²

Derivado de lo anteriormente expuesto, no se puede decir que los ciudadanos no puedan conocer el contenido de los correos electrónicos de los servidores públicos, ni tampoco se puede afirmar que esas comunicaciones deban estar en todos los casos a disposición de cualquier interesado.

2. Solicitudes de acceso “genéricas” que no precisen datos mínimos que permitan la identificación y localización de documentos.

Las solicitudes de acceso recibidas por las dependencias y entidades que requieren de manera genérica todos los correos electrónicos recibidos y enviados por uno o más servidores públicos en un periodo concreto, no pueden considerarse como solicitudes en el marco de la Ley; lo anterior, toda vez que el solicitante no atiende lo previsto por el artículo 40, fracciones II y III de la

² Ver el punto 3 de esta nota denominado “Análisis comparado sobre el tratamiento de correos electrónicos de los servidores públicos -Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Suecia y Noruega-”.

Ley, al no identificar en forma alguna la atribución, tema, materia o asunto respecto del cual versa su requerimiento de información.

En efecto, el artículo 40 de la Ley establece:

Artículo 40. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener:

...

II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;

III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda,

...

El artículo 2 de la Ley dispone que: *“Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.”* En la práctica esto se traduce en la necesidad de realizar una solicitud y cumplir con los requisitos mínimos dispuestos por el propio ordenamiento legal.

En México, a diferencia de otros países, los sujetos obligados no pueden cobrar por la búsqueda de los documentos o la información solicitada. Para la obtención de la información, el artículo 27 de la Ley dispone que se podrá cobrar únicamente por los materiales utilizados en la reproducción y envío correspondiente, no siendo posible establecer un cargo aplicable a su búsqueda. Además, la disposición legal establece que los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información. Precisamente de ahí deriva la importancia de que el solicitante realice una descripción clara y precisa de los documentos u otros detalles que pueda proporcionar el solicitante para identificar el o los documentos solicitados a que se refiere el artículo 40 de la Ley.

Es pertinente señalar que la descripción o identificación a que se refiere el artículo 40 de la Ley, no puede interpretarse exclusivamente como el soporte o medio en el que la información se encuentre contenida –*escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico*–; el objetivo de que el particular proporcione los datos mínimos relativos a su requerimiento es que la autoridad esté en aptitud de identificar la atribución, tema, materia o asunto sobre lo que versa la solicitud de información o los documentos gubernamentales de interés del solicitante.

Ante la presentación de solicitudes tan genéricas como “todos los correos electrónicos de un servidor público”, que es objeto de la litis, procedería que el sujeto obligado, en términos del segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, requiriera al particular mayores elementos que permitan identificar la información solicitada y, en consecuencia, que posibiliten otorgar una respuesta precisa sobre los documentos requeridos; no es suficiente que el particular señale “todos los correos electrónicos recibidos o enviados”, sin especificar la atribución, tema, materia o asunto sobre el que versan dichos documentos, independientemente de lo genérico que pudiera resultar el asunto de su interés.

Cabe señalar que cuando la dependencia o entidad, en cumplimiento del segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, hubiere requerido mayores elementos al particular a efecto de estar en posibilidad de identificar la información requerida, y como respuesta el solicitante hubiere reiterado en sus términos la solicitud presentada inicialmente, la solicitud no podría considerarse como tal en el marco de la Ley, ya que la autoridad ante una solicitud tan genérica no se encontraría en aptitud de dar una respuesta precisa que satisfaga los requerimientos del solicitante; esto no implica un perjuicio para el particular, toda vez que quedan a salvo sus derechos para solicitar de manera más clara la información de su interés, ya sea por tema, materia o algún asunto en particular, en términos de lo previsto por el artículo 40, fracciones II y III de la Ley, sin importar incluso el soporte o medio en el que la información se encuentre contenida.

En el mismo sentido, aún cuando la autoridad no hubiere prevenido –con independencia de que este Instituto le exhortara para que en lo sucesivo lo hiciera-, debe considerarse que ante la generalidad de la solicitud motivo de la litis, ésta no puede considerarse como tal en el marco de la Ley, precisamente porque no habrá respuesta que satisfaga los requerimientos del solicitante. En este caso procedería que la resolución del recurso de revisión, a la par de considerar que la solicitud no cumple con los requisitos del artículo 40, fracciones II y III de la Ley, deje a salvo el derecho del particular para presentar una solicitud en las que al menos se indique el tema, materia o asunto de su interés, no importando si se precisa o no el soporte o medio en que se encuentra la información.

Es necesario aclarar que este Instituto no podría interpretar que la descripción a la que aluden las fracciones II y III del artículo 40 de la Ley, significan una carga adicional para el particular y la obligación de identificar el documento a través de un número de oficio, de un título específico, de una fecha en particular, entre otros, pues es previsible que en la mayoría de los casos el solicitante desconozca ese nivel de detalle. Lo previsto en la disposición citada tiene como propósito que el ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental cumpla las expectativas de los solicitantes, al proporcionarse elementos mínimos que permiten a la autoridad identificar la información en razón de una atribución, tema, materia o asunto.

De hecho, el Instituto ha aplicado en innumerables ocasiones la suplencia de la queja a favor del particular cuando lleva a cabo una solicitud de información sin identificar en forma precisa la documentación específica que pudiera contener dicha información, pero sí la atribución, tema, materia o asunto de su interés. Al efecto, en el 4to. Informe del Labores de este Instituto al H. Congreso de la Unión, paginas 42 y 43 (<http://www.ifai.org.mx/Acercafai/informes>), aparece el criterio de referencia.

Suplencia en favor del recurrente. El Pleno del Instituto, en términos de la fracción tercera del artículo 55 de la Ley, ha determinado una aplicación de este principio legal en una forma extensiva. Se admite la suplencia con objeto de preservar el derecho de acceso a la información de los particulares bajo el

principio de publicidad. Dada la novedad en el ejercicio de este derecho constitucional, es frecuente que el particular lleve a cabo una solicitud de información sin identificar en forma precisa la documentación específica que pudiera contener dicha información. Ante ello, el Instituto traslada la solicitud hacia una interpretación que le dé una expresión documental. **Por ejemplo, si se solicita conocer el monto gastado por algún concepto, el Instituto ordena la entrega de documentos que registren el ejercicio de la partida presupuestaria correspondiente o de las facturas que acreditan dicho gasto. El marco de dicha suplencia se origina en el principio de (máxima) publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados establecido en el artículo 6 de la Ley.**

Más aún, la identificación de la información solicitada, al menos en razón de una atribución, tema, materia o asunto, permite a la dependencia o entidad pronunciarse con precisión al momento de responder; es evidente que en tanto se conozca qué información se está requiriendo, la autoridad podrá estar en aptitud de realizar una búsqueda de la misma, otorgar acceso cuando exista y sea de naturaleza pública, o bien, emitir una respuesta debidamente fundada y motivada en los casos donde aquélla se encontrara clasificada o resultara inexistente. Lo anterior cobra relevancia ante la posibilidad de que el solicitante impugne la respuesta de la autoridad, toda vez que ante esa eventualidad, es necesario conocer la respuesta proporcionada, los alcances de la misma de acuerdo a lo solicitado y evaluar los puntos petitorios correspondientes.

En la tendencia internacional se puede observar que una solicitud de información debe contar con ciertas características que faciliten su búsqueda, es decir, debe circunscribirse a ciertos parámetros –como una atribución, tema, materia o asunto- que eviten, en la medida de lo posible, las búsquedas de información que no precisen datos mínimos que permitan su identificación y localización. La solicitud debe ser tan específica como sea posible para facilitar la búsqueda de la información, por lo que el solicitante debe proporcionar suficientes detalles para permitir que un empleado experimentado de una institución realice un esfuerzo razonable para identificarlo. Existe incluso la posibilidad de rechazar solicitudes que no se entiendan y, aun cuando quien desee obtener un documento oficial no necesita describirlo de manera precisa, la autoridad tampoco está obligada a realizar búsquedas exhaustivas si el solicitante no es capaz de proporcionar mayores detalles del documento.³

Cabe reiterar que, a diferencia de México, las búsquedas de información, en algunos países como Estados Unidos y Canadá tienen un costo que en ocasiones es considerable y se requieren y otorgan plazos razonables para encontrar la información.

De lo expuesto, es posible afirmar que el legislador estableció requisitos mínimos ante la presentación de solicitudes de acceso a la información en beneficio del propio particular, lo cual no significa la obligación de identificar de manera precisa un documento, pero sí la de señalar la información que le interesa en razón de una atribución, tema, materia o asunto.

³ Ver nuevamente el punto 3 de esta nota denominado “Análisis comparado sobre el tratamiento de correos electrónicos de los servidores públicos -Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Suecia y Noruega-.”

En conclusión, las solicitudes de acceso “genéricas”, que no precisen datos mínimos que permitan la identificación y localización de documentos, no pueden considerarse como tales en los términos de la Ley, **cuando se dirijan exclusivamente al soporte o medio en que se encuentra la información** y no refieran al mismo tiempo a una atribución, tema, materia o asunto. Una solicitud genérica trasciende la rutina normal de la Administración Pública y genera cargas administrativas que interferirían con el curso normal de la operaciones que los sujetos obligados tienen a su cargo. En los Estados Unidos esta situación ha sido materia de controversias judiciales y de opiniones de comités especializados en el acceso a la información.⁴

Ante la interposición de recursos de revisión en el caso de este tipo de solicitudes sobre “todos los correos electrónicos de un servidor público”, se vislumbran tres posibles escenarios:

- i) Si el sujeto obligado requirió, mediante prevención, mayores elementos al particular para identificar la información requerida en los correos electrónicos, y éste hubiese reiterado la solicitud original presentada y, como consecuencia de lo anterior, el sujeto obligado responde que la solicitud se encuentra fuera del marco de la Ley, el recurso podría ser desechado como improcedente antes de la admisión, tal y como sucede con las solicitudes que se refieren a consultas, o bien, si el recurso se encontrara admitido, se podría resolver el sobreseimiento correspondiente o la confirmación de la respuesta, dejando a salvo el derecho del particular para presentar una solicitud en la que al menos se indique el tema, materia o asunto de su interés, con independencia de que precise o no el soporte o medio en que se encuentre la información.
- ii) Si el sujeto obligado no requirió, mediante prevención, mayores elementos al particular para identificar la información requerida en los correos electrónicos, y se concretó a responder que la solicitud se encuentra fuera del marco de la Ley, el recurso también podría ser desechado como improcedente antes de la admisión o sobreseído una vez admitido; al igual que el caso anterior, también podría confirmarse la respuesta del sujeto obligado. No obstante, en esos casos se debe llamar la atención del sujeto obligado para que en lo futuro requiera al particular, mediante prevención, mayores elementos para identificar la información requerida. Asimismo, se debe dejar a salvo el derecho del particular para presentar una solicitud en las que al menos se indique el tema, materia o asunto de su interés, sin importar el soporte o medio en que se encuentre la información.

⁴ <http://www.dos.state.ny.us/coog/ftext/f7637.htm> "Petitioner's actual demand transcends a normal or routine request by a taxpayer. It violates individual privacy interests of thousands of persons...and would bring in its wake an enormous administrative burden that would interfere with the day-to-day operations of an already heavily burdened bureaucracy" (Fisher & Fisher v. Davison, Supreme Court, New York Cty., Oct. 6, 1988).

- iii) Si el sujeto obligado respondió que era incompetente, declaró la inexistencia de los correos electrónicos, los clasificó en su totalidad o respondió que no eran documentos en términos de Ley, el recurso de revisión debe ser admitido y resuelto para efectos, es decir, se debe abordar la litis de que se trate a efecto de modificar la respuesta determinando lo conducente. En otras palabras, la resolución debe determinar que un sujeto obligado no puede declararse incompetente, o que los correos electrónicos no son inexistentes, ni tampoco clasificados en su totalidad, o bien que, contrario a lo sostenido por la autoridad, dichos correos electrónicos deben considerarse como documentos susceptibles de acceso en los términos de la Ley. Sin embargo, vista lo genérico de la solicitud y la falta de elementos para identificar la información a la que se podría dar acceso, la resolución del recurso de revisión sería para efectos, dejando a salvo el derecho del particular para presentar una solicitud en las que al menos se indique el tema, materia o asunto de su interés, aun cuando no se precisara el soporte o medio en que se encuentre la información.

3. Análisis comparado sobre el tratamiento de correos electrónicos de los servidores públicos -Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Suecia y Noruega-

El acceso a los correos electrónicos de los servidores públicos se ha convertido en un tema de debate en varios países. Regulaciones y decisiones judiciales han resuelto que los archivos y correos electrónicos pueden ser considerados como documentos públicos susceptibles de acceso como información pública; debe tomarse en consideración que cada vez es más frecuente el uso de herramientas informáticas –archivos, expedientes, documentos, sistemas, bases de datos, entre otros- para la gestión pública.

En los cinco países analizados, Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Suecia y Noruega, se encontró que los archivos electrónicos y, en especial, los correos – o mensajes- electrónicos de servidores públicos, son considerados documentos susceptibles de acceso siempre que hayan sido generados, recibidos o transmitidos **durante la gestión administrativa, y que reflejen funciones, actividades y decisiones gubernamentales**; sin embargo en ninguno se observó que estuviera garantizado el acceso total o indiscriminado al contenido de los mismos, ya que se reconoce que los correos electrónicos pueden no relacionarse con la gestión gubernamental o contener información clasificada como reservada o confidencial - datos personales-.

Con respecto al procedimiento y la especificidad con la que debe plantearse una solicitud de acceso, al revisar cada uno de estos casos se puede observar que el requerimiento de información debe contar con ciertas características que faciliten su búsqueda, es decir, deben cumplirse ciertos parámetros que eviten, en la medida de lo posible, las búsquedas exhaustivas. En los Estados Unidos, el Departamento de Justicia establece en su Guía de Referencia que la solicitud debe ser tan específica como sea posible, ya que esto facilitará la búsqueda de la información. En Canadá, el solicitante deberá proporcionar suficientes detalles de un documento para permitir que un empleado

experimentado de la institución realice un esfuerzo razonable para identificarlo. En el Reino Unido las autoridades incluso tienen la posibilidad de rechazar solicitudes que no se entiendan para asegurarse que el solicitante plantee un tema bien definido. En el caso sueco es importante resaltar que quien desee obtener un documento oficial no necesita describirlo de manera precisa, pero la autoridad tampoco está obligada a realizar búsquedas exhaustivas si el solicitante no puede proporcionar mayores detalles del documento o la información solicitada. Este último criterio es igualmente aplicable para el caso noruego.

ESTADOS UNIDOS.⁵ En 1996 el *Freedom of Information Act* (FOIA)⁶ federal fue reformado con el propósito de incluir específicamente la información electrónica. Adicionalmente, un Tribunal de Apelación de los Estados Unidos en Washington, D.C., decidió que las comunicaciones sustantivas a través de correos electrónicos constituían expedientes bajo la *Federal Records Act*.⁷ Algunos estados de ese país han modificado sus leyes con el propósito de considerar los archivos electrónicos, e incluso los correos electrónicos, como documentos públicos. Este es el caso de Florida, estado en el cual los mensajes de correo electrónico enviados o recibidos por personal de una agencia estatal, que se encuentran relacionados con la gestión oficial, se consideran expedientes públicos. También el estado de Nueva York permite el acceso a los documentos electrónicos, incluidas las comunicaciones por correo electrónico entre a) servidores públicos de distintas agencias de gobierno y b) servidores públicos de una misma agencia de gobierno.

La sección 552⁸ del FOIA regula los procedimientos de acceso a documentos de las agencias gubernamentales y la necesidad de publicar una guía para el público. Entre los principales elementos de la Guía de Referencia (*Reference Guide*)⁹ del Departamento de Justicia de los Estados Unidos se encuentra que **en la elaboración de su petición el solicitante debe ser tan específico como sea posible**, en cuanto a nombres, títulos, fechas, sitios, acontecimientos, sujetos, componente (s) probables para mantener determinado archivo, entre otros. Además, si el solicitante desea archivos sobre un caso específico de la corte, **deberá proporcionar el título del caso, el tribunal en el cual el caso fue archivado, así como la naturaleza del caso**. De saberlo, el solicitante deberá incluir cualquier designación o descripción de los archivos que se solicitan. No tiene que dar el nombre de un registro solicitado o el título, pero **mientras más específico sea sobre los archivos o los tipos de archivos que se requieren, más competentes y capaces serán las agencias para localizar la información**. Cabe destacar que las búsquedas de información en el país de referencia tienen un costo en

⁵ Información tomada de la página electrónica <http://www.rcfp.org/elecaccess/>

⁶ Véase http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm

⁷ Ordenamiento que regula la preservación de los registros elaborados por agencias en ese ámbito de gobierno.

⁸ Se trata de los métodos por los cuales se podrá obtener la información deseada, realizando para ello solicitudes de acceso a información; las reglas de procedimiento, descripciones de los formatos disponibles o los sitios en los cuales pueden ser obtenidos estos formatos, así como las instrucciones en cuanto al alcance y contenido de todos los documentos.

⁹ Disponible en <http://www.usdoj.gov/oip/referenceguidemay99.htm#how>

numerario en ocasiones considerable y se señalan plazos razonables para encontrar la información.

En algunos estados de la Unión Americana como Nueva York, el tema de la especificidad de una solicitud de acceso ha sido materia de opinión del llamado "Committee on Open Government", para precisar que una solicitud debe describir de manera razonable los documentos o la información a la que se pretende el acceso. Una solicitud que describe razonablemente los archivos a los que se desea acceso, es aquella que permite a una agencia gubernamental localizar e identificar la información o los archivos basada en los términos correspondientes, y es posible rechazar la solicitud si esos términos son insuficientes para localizar e identificar los documentos o la información requeridos. Lo anterior con base en precedentes judiciales de ese estado.¹⁰

CANADÁ.¹¹ Para facilitar la aplicación de la Política sobre la Gestión de la Información Gubernamental, la Biblioteca y Archivos de Canadá (*Bibliothèque et Archives Canada, BAC*) redactó un documento titulado "*Gestión del correo electrónico en el seno de la administración federal*",¹² donde "las instituciones deben administrar los mensajes electrónicos oficiales de manera que se garantice la integridad de la memoria institucional del Gobierno", ya que un gran número de decisiones importantes se toma y se documenta solamente en formato electrónico. Esta información podría volverse inaccesible o perderse si no se administran adecuadamente esos documentos. Lo anterior se basa en la Ley sobre el acceso a la información, la Ley sobre la protección de la información personal y la política gubernamental en materia de seguridad.

De acuerdo con las disposiciones oficiales sobre la materia, en Canadá los mensajes electrónicos, generados, recibidos o transmitidos durante el curso normal de las operaciones gubernamentales y que reflejan las funciones, las actividades y las decisiones del Gobierno son "documentos oficiales"; estos incluyen: los vinculados a las actividades, a las transacciones y a los procesos de toma de decisión; los que reflejan la posición o las actividades de una institución; aquéllos que inician, autorizan o completan una actividad o transacción organizativa; los que sirven de registro de una decisión o de una intervención; los que controlan, apoyan o documentan una prestación de programa; y los que pueden proporcionar una prueba con relación a lo que un funcionario o institución realizó. Los mensajes electrónicos cuyo contenido sea

¹⁰ <http://www.dos.state.ny.us/coog/ftext/f7637.htm> Estado de Nueva York, Departamento de Estado. Committee on Open Government. "...It is also noted that in some instances, whether an applicant has "reasonably described" the records sought as required by §89(3) may be an issue. It has been held that a request reasonably describes the records when the agency can locate and identify the records based on the terms of a request, and that to deny a request on the ground that it fails to reasonably describe the records, an agency must establish that "the descriptions were insufficient for purposes of locating and identifying the documents sought" [Konigsberg v. Coughlin, 68 NY 2d 245, 249 (1986)]..." Existen múltiples opiniones de ese Comité en ese sentido en <http://www.dos.state.ny.us/coog/fr.html>.

¹¹ El FOIA canadiense puede consultarse en el siguiente vínculo:

<http://www.infocom.gc.ca/acts/sections-e.asp#d>

¹² La versión en inglés del documento de orientación "Gestión del correo electrónico en el seno de la administración federal" se encuentra disponible en la dirección electrónica siguiente:

<http://www.collectionscanada.ca/information-management/002/007002-3008-e.html>

de carácter personal no constituyen documentos en los términos de la legislación en materia de acceso a la información pública.

En cuanto a los procedimientos de acceso a documentos, el artículo 6 del FOIA canadiense establece que toda petición de acceso a la información deberá presentarse por escrito a la institución gubernamental que posee y controla el documento, y que el requirente **proporcionará** suficientes detalles para permitir que un empleado experimentado de la institución realice un esfuerzo **razonable** para identificarlo.¹³

REINO UNIDO. El portal electrónico de *The National Archives* del Reino Unido reconoce que la mayoría de los documentos gubernamentales de ese país se producen electrónicamente.¹⁴ Una de las instancias con las cuales *The National Archives* trabaja en estrecha colaboración es la Oficina del Comisionado de Información (*The Information Commissioner's Office*), que expidió, con fecha 26 de febrero de 2007, el documento titulado "*Freedom of Information Act. Awareness Guidance No. 12*",¹⁵ con la finalidad de introducir en el debate de las prácticas de acceso a la información pública "algunos de los conceptos dominantes en el Acta".¹⁶

Esta Guía sugiere que los correos electrónicos institucionales contienen información generada, recibida o transmitida durante el curso de la gestión y operaciones gubernamentales y, por tanto, contienen información pública. No obstante, también admite la posibilidad de que ese medio de comunicación contenga información de índole personal.¹⁷ Se distingue tres tipos de correos electrónicos que pueden crear, recibir o retransmitir los funcionarios públicos: los que contienen información privada –que no son de interés público–; los que tienen información relacionada con el desempeño de la gestión pública –susceptibles de acceso–, y los híbridos –que conjugan información privada y gubernamental–. Sólo los correos electrónicos que contienen información

¹³ En efecto, esa disposición establece, a la letra que:

Request for access to record

6. A request for access to a record under this Act shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution with a reasonable effort to identify the record. R.S. 1985, c. A-1, s. 6.

¹⁴ Página electrónica: <http://www.nationalarchives.gov.uk/electronicrecords/>.

¹⁵ Página electrónica:

http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/awareness_guidance_12_info_caught_by_foi_act.pdf.

¹⁶ Esta "Guía de Conocimiento" se expone a manera de "Preguntas Frecuentes" (Frequently Asked Questions, FAQ's) relacionadas con los supuestos que actualizan las disposiciones previstas en el Acta.

¹⁷ En el documento titulado "Pautas para el desarrollo de una política para el manejo del correo electrónico" —*Guidelines on developing a policy for managing email*, quinto apartado documento, relacionado con el "Uso del correo electrónico, 5.1. *Cuándo utilizar el correo electrónico*", se sostiene que "los mensajes del e-mail tienden a ser utilizados para comunicar varios tipos de información tanto interna como externa. La información que se transmite vía e-mail abarca desde un expediente de procedimientos formales hasta situaciones tales como la cita de una reunión para refrigerios".

relativa al desempeño, operación y procesos de toma de decisiones gubernamentales son de acceso público.¹⁸

Las características de la solicitud se describen en la Guía corta de acceso a la información,¹⁹ en la que se establece que la solicitud debe describir la información que se quiera recibir, y que mientras más específica sea ésta mejor, ya **que las autoridades tienen derecho a rechazar una solicitud de acceso que no se entienda**. Si el solicitante sabe qué documentos desea conocer debe describirlos. Por ejemplo, el solicitante podría solicitar las minutas de ciertas reuniones particulares, o un informe específico, entre otros. Alternativamente, también puede requerir cierta correspondencia o correos electrónicos entre una autoridad pública y otra persona cualquiera, sobre un tema en particular y de un periodo determinado. También se puede solicitar información en poder de las autoridades sobre un tema específico. **De ser así, el solicitante debe intentar asegurar que el tema esté bien definido. No pedir, por ejemplo, “todo lo que se tiene con respecto a”, a menos que sea probable que esta frase implique cierta cantidad de material entregable.**

SUECIA. La Ley de Libertad de Prensa (*The Freedom of the Press Act*),²⁰ define los alcances del acceso a la información y dispone que cualquier persona puede leer los documentos en posesión --ya sea que se generen o se reciban-- de las autoridades,²¹ incluido el acceso a la correspondencia oficial, cuando una carta o cualquier otro medio de comunicación --correo electrónico-- recibida por un servidor público versa sobre la gestión o ejercicio de la autoridad.²² Sólo es importante acotar que en Suecia los documentos oficiales se refieren a documentos terminados o finales, es decir, un documento preliminar --borrador o “draft”- no es considerado documento oficial.²³

¹⁸ Los correos electrónicos podrían ser manejados como un registro incluyen discusiones, información distribuida a grupos de personas, acuerdos para proceder y otros cambios acerca de la gestión del negocio. Los mensajes de correo electrónico pueden proporcionar pruebas sobre por qué fue decidido y seguido un curso particular de acción, lo que significa que es necesario no sólo capturar el correo que contiene la decisión final, sino también las discusiones que podrían indicar por qué se tomó una decisión en oposición a otra.

¹⁹ Véase el documento *A Short Guide to the Freedom of Information Act* (Guía corta de acceso a la información) disponible en www.cfoi.org.uk/pdf/foi_guide.pdf El texto íntegro de la FOIA del Reino Unido se puede consultar en: www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm

²⁰ *The Freedom of Press Act* <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sw03000.html>

²¹ *Chapter 2 On the Public Nature of Official Documents*

Article 1

In order to encourage the free interchange of opinion and the enlightenment of the public, every Swedish subject shall have free access to official documents.

²² *Chapter 2 On the Public Nature of Official Documents*

...

Article 4

A letter or other communication which is addressed in person to the holder of an office in a public authority shall be deemed to be an official document if it refers to a case or other matter which falls within the purview of that authority, and if it is not intended for the addressee solely in his capacity as incumbent of another post.

²³ Capítulo 2, Artículo 9 (2) de la Ley: (2) Preliminary outlines or drafts of decisions or official communications of a public authority and any other comparable documents which have not been despatched shall not be deemed to be official documents unless they have been accepted for filing.

Es importante mencionar que no fue posible localizar una regulación específica en materia del trato del correo electrónico; sin embargo, se localizaron documentos oficiales en los que reflejan la postura de Suecia en materia de acceso a la correspondencia de los servidores públicos. En el documento titulado *Emailing the Government and ministries*,²⁴ emitido por la Oficina para Asuntos Administrativos (*Office for Administrative Affairs*), se establece que toda la correspondencia, ya sea tradicional o electrónica, es considerada como documento oficial y debe ser accesible a todo el público en general; del documento *Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities*,²⁵ se tiene que la correspondencia y mensajes recibidos por un servidor público relacionados con las actividades o actos de autoridad, son documentos oficiales.

En el caso de Suecia no se encontró un procedimiento específico para el acceso a la información. Sólo en términos generales esta petición deberá estar orientada al departamento que cuente con el documento y la petición incluso puede ser anónima.²⁶ Es importante resaltar que quien desee obtener un documento oficial no necesita describirlo de manera precisa, pero la autoridad tampoco está obligada a realizar búsquedas extensas si el solicitante no puede proporcionar mayores detalles del documento.²⁷

NORUEGA. La “Ley del 19 de junio de 1970 No. 69 referente al acceso público a los documentos de la Administración Pública” -denominada de manera abreviada como Ley de Libertad de Información-²⁸ instituye el acceso a los documentos de la Administración Pública Noruega. De acuerdo con esa normatividad, “Los documentos de la Administración Pública son de acceso público en cuanto no exista alguna excepción prevista en la propia

²⁴ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/3131/a/18590;jsessionid=a7kZXVoz7Lg4>

²⁵ <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/68/28/b8e73d81.pdf>

²⁶ Chapter 2

Article 14

(1) An application for access to an official document is made to the public authority which keeps the document.

(2) The application shall be examined and approval granted by the aforementioned authority. However, where special reasons so warrant, it may be laid down in a provision of the nature referred to in Article 2 (2) that in applying that provision, examination and approval shall rest with another authority. In the case of a document of key importance for the security of the Realm it may also be prescribed by statutory order that only a particular authority shall be entitled to examine and approve questions relating to access to the document. In the cases under reference, the application must be submitted at once to the competent authority.

(3) No public authority may inquire into a person's identity on account of his request for access to an official document, or inquire as to the purpose of his request, except insofar as such inquiry is necessary in order to enable the authority to ascertain whether or not any obstacle exists to prevent the release of the document

²⁷ Véase *Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities*. Those who wish to obtain official documents need not describe the document precisely, for example, state its date or registration number. But on the other hand, **authorities are not liable to make extensive inquiries in order to obtain the document for the applicant when he or she cannot provide the authority with further details of the document.**

[http://www.freedominfo.org/documents/Sweden%20public%20access%20to%20info%202004.p](http://www.freedominfo.org/documents/Sweden%20public%20access%20to%20info%202004.pdf)
df

²⁸ <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19700619-069-eng.pdf>.

normatividad”. De manera similar al caso sueco, la legislación noruega hace alusión al acceso a documentos -generados, transmitidos o adquiridos- “finales” o, en última instancia, a documentos cuya gestión se dio por concluida en una agencia administrativa.²⁹

Por ministerio de esa Ley, cualquier persona puede solicitar a las agencias administrativas acceso a los documentos que reflejan la gestión gubernamental; lo mismo es aplicable para cualquier clase de registros e, incluso, el supuesto se extiende a la agenda concerniente a las reuniones de los funcionarios de los condados y municipios. Para hacer más expedito el procedimiento de acceso a la información, la Ley de Libertad de Información establece que las agencias administrativas deben conservar registros archivísticos de los quehaceres de la función pública.³⁰

Es importante destacar que la legislación noruega en materia de acceso a la información es muy general –consta únicamente de 13 artículos-; por lo cual en el cuerpo de esa normatividad no se especifica el tratamiento particular aplicable a los correos electrónicos.

No obstante lo anterior, y en virtud de la obligación de registrar en archivos la gestión gubernamental, en 1995, el anteriormente denominado “Ministerio de la Administración Gubernamental”³¹ emitió el documento titulado *El uso del correo electrónico en la administración del Estado*;³² en éste se establece que ese tipo de documentos contiene información de acceso público –con excepción del tipo de información prevista en la “Ley de Datos Personales”-, por tanto, los correos electrónicos deben registrarse y archivarse. En este sentido, “Los órganos de la administración pública que generen o reciban información por vía del correo electrónico deben instrumentar un sistema y conjunto de procedimientos para garantizar que ese tipo de documentos sean introducidos en registros y archivos tal como ocurre con el caso de los documentos impresos”.³³

²⁹ § 3. *The concept of a document for the purposes of this Act*

[...] *A document is considered to be drawn up when it has been dispatched, or if this does not occur, when the public agency has concluded its handling of the case.*

³⁰ § 2. *The main provisions of the Act.*

[...] *Any person may demand of the pertinent administrative agency to be apprised of the publicly disclosable contents of the documents in a specific case. The same applies to case registers and similar registers and the agenda of meetings of publicly elected municipal and county municipal bodies. The administrative agency shall keep a register pursuant to the provisions of the Archives Act and its regulations.*

³¹ Esa agencia gubernamental actualmente se llama “Ministerio de Administración Gubernamental y Reforma”.

³² Si bien la página del Ministerio de Administración Gubernamental y Reforma tiene una versión en inglés, no todos los documentos que ahí se albergan están en ese idioma. Ese es el caso del documento denominado *El uso del correo electrónico en la administración del Estado* que únicamente se encuentra en noruego. Al respecto, véase la dirección: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fad/Documents/Handbooks-and-brochures/2001/Bruk-av-elektronisk-post-e-post-i-statsf.html?id=87680>.

³³ Esta referencia de *El uso del correo electrónico en la administración del Estado* procede de un documento publicado en inglés por The National Archival Services in Norway, en <http://www.riksarkivet.no/noark-4/Noarkch10.pdf>.

Toda vez que la información inscrita en un correo electrónico es pública, las agencias gubernamentales de Noruega despliegan, en sus portales electrónicos, la siguiente advertencia:

E-mail and other mail to the ministries is subject to the provisions of the Freedom of Information Act (Act of 19 June 1970 No. 69 relating to public access to documents in the public administration). This means that others may be able to access the content of your message. Do not include personal or other information in your message that you would not wish to become public knowledge.³⁴

Las anteriores consideraciones inciden en que el procedimiento de acceso a los correos electrónicos sea el mismo que está instituido en el artículo octavo de la Ley de Libertad de Información.³⁵ En caso de negarse el acceso, el peticionario puede hacer uso del mecanismo de “apelación” previsto en artículo noveno de la Ley.³⁶

4. Práctica administrativa de los servidores públicos en el uso de los correos electrónicos.

La legislación vigente no establece un tratamiento que limite el tipo de comunicaciones que pueden entablar los servidores públicos a través de sus correos electrónicos. Además, dada la publicidad de las cuentas de los correos electrónicos de los servidores públicos, es cada vez más frecuente la recepción de publicidad y mensajes no deseados o esperados.

Los servidores públicos utilizan los correos electrónicos para intercambiar información de toda índole; por ejemplo, formulan recordatorios, acuerdan reuniones, externan puntos de vista, incluso expresan felicitaciones, solicitan, reciben y transmiten información, entre otros, a veces con fines esencialmente personales; es evidente que no en todos los casos los servidores públicos utilizan los correos electrónicos exclusivamente para el ejercicio de sus atribuciones y el desarrollo de una actividad gubernamental.

³⁴ Véase por ejemplo <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/The-Ministry/Contact.html?id=270411>.

³⁵ § 8. *How a document is to be disclosed:*

The administrative agency shall, with due regard for the proper conduct of the case, decide how a document is to be disclosed to the person who has requested to examine it, and shall within reasonable limits provide, on request, a transcript, printout or copy of the document.

If the person who has requested to examine the document is entitled to see only parts of the document, disclosure may be effected by providing excerpts thereof. Transcripts, print-outs and copies shall be provided free of charge. [...].

³⁶ § 9. *Procedure and appeal*

A person whose request to examine a document has been refused may appeal against the refusal to the administrative agency that is immediately superior to the administrative agency that has made the decision. If the refusal is made by a municipal or county body, the County Governor shall be the appellate instance. The appeal shall be decided without undue delay. In connection with the appeal proceedings, the appellate instance may decide that the document shall wholly or partly be disclosed in accordance with section 2, third paragraph.

Es común que los servidores públicos conserven los correos electrónicos que consideran asociados al ámbito de sus atribuciones y el desarrollo de una actividad gubernamental e invariablemente eliminan lo que no se relaciona con las mismas; por otro lado es innegable que también procedan a eliminar lo que consideran resuelto o superado dejando constancias de su actuación en expedientes y documentos de archivo. Adicionalmente, las áreas informáticas recomiendan la eliminación de correos electrónicos para liberar espacios en las computadoras personales y en los servidores informáticos que respaldan esa información. No se puede decir que todos los correos electrónicos deban ser conservados, ni que puedan invariablemente ser eliminados. La ausencia de regulación obliga a analizar cada caso sin que pueda establecerse una regla general.

La implementación de restricciones en el uso de los correos electrónicos puede entorpecer un desempeño eficiente y eficaz de la actuación gubernamental. Para encontrar un equilibrio es necesario atender al uso cotidiano que hacen los servidores públicos del correo electrónico como medio de comunicación, y propiciar su publicidad cuando efectivamente registre el ejercicio de sus atribuciones y el desarrollo de una actividad gubernamental.

5. Costos de la conservación y localización de correos electrónicos.³⁷

En la actualidad más de la mitad de la información de una organización gubernamental se transmite a través de correos electrónicos; sin embargo, esta información es de difícil acceso al estar en computadores individuales y servidores informáticos de respaldo no accesibles en el curso normal de las operaciones. En muchas ocasiones un correo electrónico no es localizable sino mediante la intervención, no siempre con éxito, de un área especializada –informática- que los almacena o respalda. La búsqueda por palabra clave en *Microsoft Outlook* en computadoras personales sólo encuentra remitente, destinatario o contenidos del mensaje inicial, y no garantiza que se localice información de un documento anexo; tampoco opera de forma tal que se puedan crear versiones públicas para omitir datos personales –correos electrónicos de terceros, domicilio u otros datos confidenciales- en su caso.³⁸

En la conservación y sistematización de los correos electrónicos, es necesario disponer de vastos recursos para garantizar que la información sea clara y completa, se organice adecuadamente bajo parámetros uniformes y sea de fácil localización. Es innegable que los costos asociados al establecimiento de sistemas informáticos y normas -políticas, procedimientos y controles- **razonables** para la conservación y localización de correos electrónicos,

³⁷ Argumentos tomados de una opinión técnica de la unidad administrativa a cargo de la informática y los sistemas en el Instituto.

³⁸ En cuanto a computadoras personales y los correos electrónicos ahí contenidos, se podría implementar un sistema de uso comercial, gratuito, que permita localizarlos con sus documentos adjuntos la información que interesa a los solicitantes. Al efecto existe el *Google Desktop* que podría valorarse siempre que se cumpliera con la regulación aplicable ya que pueden existir limitaciones con respecto al uso de esos programas en la Administración Pública (<http://desktop.google.com/es/features.html>). Esto no resuelve los casos donde tuvieran que procesarse grandes cantidades de información de correos electrónicos.

pueden ser exorbitantes. No se pueden imponer cargas administrativas adicionales sobre los servidores públicos para estos efectos.³⁹

Existen costos asociados al almacenamiento de correos electrónicos; en la práctica de los Estados Unidos de América se considera que dichos costos han superado significativamente los supuestos beneficios en los que se basaron los reguladores para establecer normas de conservación de correos electrónicos. Los críticos sostienen que la regulación ha impuesto cargas excesivas para las operaciones cotidianas de las organizaciones, afectado negativamente las actividades y no han logrado alcanzar los propósitos pretendidos.⁴⁰

Si se parte de cálculos conservadores, cada usuario de correo electrónico ocupa en promedio siete megabytes diarios de espacio en un disco duro de una computadora personal para almacenar cincuenta correos, pero este número normalmente requiere de un sesenta por ciento en los servidores por razones operacionales, lo cual significa que 300,000 usuarios de correos electrónicos del sector público requieren al año un millón cuatrocientos mil megabytes diarios en los servidores para procesarlos, que agregado anualmente con 200 días laborales o hábiles podría llegar a cuatrocientos terabytes (miles de megabytes) que, a un costo de unos doscientos treinta dólares por terabyte requieren una inversión por alrededor de noventa millones de dólares al año, por almacenamiento no sustituible durante periodos de cinco años.⁴¹

6. Aspectos relevantes en materia archivos –conservación y guarda- de correos electrónicos.⁴²

La Ley establece en su artículo 32 que el Archivo General de la Nación, en coordinación con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública elaborarán los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades, y ordena que éstas elaboren y pongan a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización de sus archivos.⁴³ El artículo 44 del Reglamento de la

³⁹ Los costos asociados son de diversa naturaleza, por ejemplo infraestructura tecnológica para el procesamiento –incluida la búsqueda- de grandes volúmenes de información, así como políticas, procesos, procedimientos y controles automatizados que permiten brindar la certeza de la disponibilidad de la información con sus características originales y la garantía de no haber sufrido alteración sin dejar registro indeleble de ese hecho, unidades administrativas dedicadas enteramente a la organización, seguimiento, supervisión, auditoría y control de los mecanismos implementados, entre otros.

⁴⁰ El Sarbanes-Oxley Act en los Estados Unidos de América aplica para cualquier registro o informe de cierto tipo de empresas –las que cotizan en bolsa-. Se establece en general la obligación de mantener por un periodo de entre 3 y 7 años toda la información que registre electrónicamente actividades de particulares que pueden estar relacionadas con el desempeño de las responsabilidades de una empresa y de quienes ahí laboran.

⁴¹ Cálculo hecho por la unidad administrativa a cargo de la informática y los sistemas en el Instituto.

⁴² Opinión de la unidad administrativa a cargo de aspectos relaciones con clasificación y archivos del Instituto.

⁴³ Los artículos 42 a 46 del Reglamento de la Ley reiteran lo establecido por el artículo 32 de la Ley.

Ley dispone que todo documento en posesión de las dependencias y entidades formará parte de un sistema de archivos.⁴⁴

Los criterios aludidos se encuentran en los Lineamientos Generales para la organización, conservación y custodia de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal –en adelante, Lineamientos de Archivos–, y tienen como propósito que los documentos y expedientes se conserven íntegros y disponibles para permitir y facilitar el acceso expedito a la información contenida en los mismos.⁴⁵

Los Lineamientos de Archivos en el numeral segundo, fracciones XV y XVI, establecen que las dependencias y entidades deberán, por un lado, considerar como **documento de archivo** aquel que registra un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal o contable, creado, recibido, manejado y usado en el ejercicio de las facultades y actividades inherentes, y **como documento electrónico** la información que puede constituir un documento de archivo cuyo tratamiento es automatizado y requiere de una herramienta específica para leerse o recuperarse como sería el caso de los correos electrónicos de los servidores públicos.⁴⁶

Sin embargo, debe reconocerse que no existen disposiciones específicas aplicables a correos electrónicos de servidores públicos, con respecto a los periodos de guarda, conservación y destino final, es decir, la conservación o eliminación de correos electrónicos. La complejidad deriva de cinco hechos fundamentales.

- i) Los correos electrónicos, al igual que el correo postal y la mensajería, se constituyen como el vehículo o medio -o “sobre” en términos coloquiales- por el cual se envían comunicaciones de todo tipo;
- ii) No en todos los casos los servidores públicos utilizan los correos electrónicos exclusivamente para el ejercicio de sus atribuciones y el desarrollo de una actividad gubernamental. Existen innumerables ejemplos de uso personalizado al ser una herramienta de comunicación de uso cotidiano – como lo es un teléfono-;

⁴⁴ El sistema de archivos debe incluir, al menos, los procesos para el registro o captura, la descripción desde el grupo general, subgrupo y expediente, archivo, preservación, uso y disposición final, entre otros que resulten relevantes

⁴⁵ Los datos de identificación están disponibles en el Sistema de Instrumentos de Control y Consulta Archivísticos (SICCA <http://sica.ifai.org.mx/sica/index1.jsp>), en el que con mayor detalle se describe el tipo de información contenida en los documentos que conforman un expediente; de tal suerte que el referido sistema se constituye como un referente importante para los particulares al ejercer su derecho de acceso a la información.

⁴⁶ Sin perjuicio de lo anterior, los numerales Segundo, fracciones XVII y XVIII, Décimo cuarto y Décimo quinto de los Lineamientos de Archivos establecen, por otro lado, que las dependencias y entidades deben crear **expedientes** que relacionen los documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite, y describir los expedientes que poseen, mismos que pueden localizarse a partir del **cuadro de clasificación archivística**, el cual determina, el fondo documental, la sección y la serie, siendo ésta última la que brinda los elementos de descripción precisos, que permiten identificar un expediente y por ende, el tipo de documentos que lo conforman, ya que establece el rubro temático al que pertenecen, es decir, **la materia o asunto específico sobre el que versan**.

- iii) No hay sistemas informáticos ni procedimientos para la conservación y localización efectiva de correos electrónicos. La búsqueda por palabra clave en *Microsoft Outlook* en computadoras personales es limitada;
- iv) Las organizaciones tienden a su eliminación para liberar espacios en las computadoras personales y en los servidores informáticos que respaldan esa información, y
- v) Los costos para localizar y, en su caso, clasificar correos electrónicos pueden ser exorbitantes para los servidores públicos, quienes deben distraerse de sus actividades sustantivas para atender una solicitud de acceso.

De lo anteriormente expuesto, es conveniente emitir algunas recomendaciones generales para el tratamiento correspondiente.

Primeramente, se debe determinar que la atención de solicitudes de acceso a la información sobre correos electrónicos de los servidores públicos debe hacerse partiendo de la base de que éstos se consideran documentos en términos de la Ley, siempre y cuando registren el *ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos*.

Por otro lado, se deben precisar los periodos de conservación y la posibilidad de proceder a la eliminación de los correos electrónicos. Además, es necesario implementar un sistema –preferentemente de uso comercial y gratuito-, que permita localizar, al menos en las computadoras personales, los correos electrónicos y sus documentos adjuntos la información que interesa a los solicitantes. Esto no resuelve los casos donde tuvieran que procesarse grandes cantidades de información de correos electrónicos, ni tampoco opera de forma tal que se puedan crear versiones públicas para omitir datos personales en su caso.⁴⁷

Ante la ausencia de regulación a ese respecto es evidente que al menos se podría recomendar seguir los siguientes pasos:

- Eliminación o reubicación en carpetas *ad-hoc* de correos no relacionados con las atribuciones de la dependencia o entidad. Se recomienda eliminar o reubicar en carpetas *ad-hoc* todos aquellos correos que no tengan relación directa con el ejercicio de las atribuciones o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos; por ejemplo, aquellos que contengan asuntos de interés privado del servidor público o los relativos a la publicidad de bienes y servicios, entre otros.
- Creación de carpetas relativas a temas específicos cuando el intercambio de información se haga a través de correos electrónicos de servidores

⁴⁷ En el sitio <http://desktop.google.com/es/features.html> se encuentra información sobre el *Google Desktop* que permite encontrar en computadoras personales texto en mensajes de correo electrónico y archivos, entre otros elementos. Al habilitar un equipo para la búsqueda, el programa permite acceder fácilmente a información y evitar tener que organizar manualmente los archivos, mensajes y marcadores.

públicos. Se recomienda la creación de carpetas o buzones especiales para almacenar correos electrónicos relacionados con temas específicos; esto eventualmente facilita la localización y el acceso a la información correspondiente. Esto es particularmente importante cuando los correos electrónicos se utilicen en un procedimiento, trámite o gestión, o bien como medio de intercambio de información para temas concretos.

- Clasificación de la información. La información contenida en el mensaje o adjunta a correos electrónicos podrá clasificarse, utilizando la leyenda de clasificación a que se refiere el Trigésimo Octavo de los Lineamientos para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por la que se indique el carácter de reserva o confidencialidad, según corresponda.
- Elaboración de versiones públicas. Podrían elaborarse versiones públicas de aquellos correos electrónicos que contengan ya sea en el mensaje, o en el documento adjunto, partes o secciones reservadas o confidenciales, de acuerdo a lo dispuesto por los Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

No debe soslayarse que existe un reto administrativo mayúsculo en el tratamiento de correos electrónicos con fines de localización y acceso por parte de los solicitantes; además de lo ya señalado, se tendrían que implementar sistemas informáticos que permitieran omitir datos en los correos electrónicos, por ejemplo, direcciones de correos electrónicos, domicilio u otros datos personales de remitentes o destinatarios cuando éstos no laboran en la Administración Pública. Además, se tendrían que hacer inversiones para implementar sistemas para procesar grandes cantidades de información y garantizar la organización, localización, autenticación, conservación, integridad y confiabilidad de la información.

Por último, se debe reconocer que el papel del correo electrónico como herramienta de intercambio de información en la Administración Pública está todavía por definirse; el Archivo General de la Nación y al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con la coadyuvancia en su caso de la Secretaría de la Función Pública, deben determinar los criterios de conservación y disposición final de los **correos electrónicos de los servidores públicos**, en el entendido de que son **documentos susceptibles de acceso cuando registran el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y de quienes ahí laboran**. En todo caso la regulación o recomendaciones que se implementen se deben adaptar a la realidad tecnológica y de organización de las funciones públicas, para incrementar la eficiencia y eficacia en el quehacer gubernamental.