



Patrimonio documental de la nación

Oscar Cruz Barney

El Patrimonio documental de la nación se integra por el conjunto de documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo. Además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización religiosa o civil.

El patrimonio documental de la nación no solamente abarca los documentos resguardados por las instituciones públicas, sino también por la sociedad civil. En este sentido los dueños de fondos documentales deben protegerlos y conservarlos adecuadamente.

El patrimonio documental también se conoce como patrimonio documental y bibliográfico. Se integra por cuantos bienes, reunidos o no en archivos y bibliotecas, sean declarados de tal condición.

Es importante considerar que en México, los documentos contenidos en los archivos históricos son fuentes de acceso público. Una vez que se haya autorizado la transferencia a un archivo histórico, éstos no podrán

ser clasificados como reservados o confidenciales. Debe tenerse presente que de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Es fundamental contar con criterios, reglamentos, regulación y lineamientos archivísticos sólidos a fin de garantizar la organización y consolidación de los sistemas institucionales de archivos. Se requiere, en este sentido, generar y consolidar una cultura archivística que permita la adecuada conservación, gestión, difusión y utilización de los recursos documentales del país.

La regulación sobre la preservación y gestión del patrimonio documental de la nación se encuentra en la Ley General de Archivos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de junio de 2018, dentro de cuyo objeto se encuentra el promover la organización, conservación, difusión y divulgación del patrimonio documental de la nación.

Le corresponde al Estado mexicano garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los mismos, así como fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la nación.

En México, históricamente se ha protegido el patrimonio cultural, durante el Virreinato y en los siglos XIX y XX mediante diversas disposiciones y ordenamientos que regularon la materia.

Cabe destacar, a manera de derecho comparado, lo que nos refiere la Ley de Patrimonio Histórico Español al establecer que el patrimonio histórico español es el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea. La protección y el enriquecimiento de los bienes que lo integran constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos.

En el caso español, forman igualmente parte del patrimonio documental los documentos con una antigüedad superior a los 40 años generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso y por las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas de carácter privado.

Integran, asimismo, el patrimonio documental los documentos con una antigüedad superior a los 100 años, generados, conservados o reunidos por cualesquiera otras entidades particulares o personas físicas.

Fuentes de información

- Jefatura del Estado. (1985). Ley de Patrimonio Histórico Español. <https://www.boe>.
- Ribó, L. (2012). Diccionario de Derecho. Bosh.
- Schroeder, F. (2020). “Patrimonio Cultural” en Enciclopedia Jurídica Mexicana. es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12534-consolidado.pdf
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Política nacional de archivos

Mercedes De Vega Armijo

La creación del Sistema Nacional de Archivos (SNA) reclama una política pública que lo materialice y que integre a sus numerosos componentes en un fino engranaje para que marchen en un movimiento armónico. La política nacional de archivos (PNA) deberá desprenderse del Plan Nacional de Desarrollo (PND), un instrumento del Estado para cumplir la obligación constitucional de promover el desarrollo del país, que define las metas nacionales para lograrlo, mediante la planificación estratégica y el presupuesto. Es el documento rector de la programación y presupuestación de la administración pública federal, que postula los ejes estratégicos del desarrollo y articula todas las políticas públicas que de ellos derivan para darles coherencia y efectividad. Los programas que ejecuta el gobierno para alcanzar los fines y objetivos señalados en la Constitución, y cumplir las leyes que de ella emanan, se alinean al PND como una garantía de su ejecución.

La preparación del PND se fundamenta en varios principios, entre los que destacan el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos, el fortalecimiento del pacto federal y el municipio libre a fin de lograr un desarrollo equilibrado. Al tiempo se promueve la descentralización de la vida nacional. En estos mismos principios se cimenta la Ley General de

Archivos. Los tres poderes federales y también los locales, junto con el municipio y la sociedad, participan en la definición del desarrollo nacional a fin de alcanzar objetivos comunes para la federación y aquellos específicos que respondan a las condiciones propias de los estados y municipios.

Una clave del éxito de la PNA radicará en su alineación y vinculación con las metas del PND, que tiene su correlato en los planes estatales de desarrollo, obligación que también las constituciones locales establecen y con lo cual se busca que el desarrollo nacional sea coherente y respetuoso del pacto federal, al mismo tiempo que se garantizan los recursos para su ejecución, pues los planes, las políticas y los programas que se enuncian en ese documento se articulan con un presupuesto. Es decir, si la PNA no es parte de un programa presupuestario, estará condenada al fracaso, mientras que en el ámbito subnacional, los archivos generales tendrán que elaborar programas de trabajo alineados con ella y asegurar recursos para su ejecución, como parte de los planes estatales de desarrollo. El Programa Institucional del Archivo General de la Nación 2020-2024, que está alineado al eje 1 Política y Gobierno, dentro de la estrategia hacia una democracia participativa del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, puede ser el marco para el diseño de la política nacional, en tanto que señala como primer objetivo prioritario el fomento al desarrollo archivístico para todos los sujetos obligados por la Ley General de Archivos a nivel nacional.

La efectividad de la PNA dependerá también de su anclaje al andamiaje jurídico en el que se sostiene, desde la Ley de Planeación hasta el corpus legal en el que confluyen varias leyes, cuyos objetivos se entrecruzan, y que están orientadas a la protección de los derechos humanos, el derecho a la verdad y la memoria, a la mejora de la gestión gubernamental, la rendición de cuentas, a elevar la calidad de la democracia con una ciudadanía informada y cercana al gobierno, y a proteger el patrimonio cultural de la nación. En este sentido, la PNA deberá considerar las intersecciones de la LGA con las leyes generales de transparencia y acceso a la información pública, con el Sistema Nacional Anticorrupción, de contabilidad gubernamental, de responsabilidades administrativas, de protección de datos personales, de bienes nacionales, y la federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos, en razón de que los sistemas jurídicos brindan certidumbre cuando existe congruencia y consistencia en el orden normativo en sus distintos niveles. Por ello, es pertinente que

la PNA sea armónica con aquellos componentes de las políticas públicas que deriven de la legislación mencionada y que la impacten, además de contemplar la interacción y coordinación de los organismos que intervienen en su aplicación.

Otro elemento a considerar es el marco institucional en el que operará la PNA. Se trata del conjunto de organismos, redes y acuerdos de nivel nacional o subnacional que intervienen en la definición e instrumentación de la política para lograr sus objetivos. Ese marco se conforma, entre otros entes públicos, por el AGN y los archivos generales estatales y municipales, los consejos nacional y estatales de archivos donde se adoptan resoluciones vinculantes para los sujetos obligados de la ley, las secretarías de la función pública federal y estatales o sus equivalentes, los órganos garantes de transparencia, las auditorías superiores de la federación y de los estados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las secretarías de finanzas estatales, los sistemas nacional y estatales anticorrupción, el Inegi y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El trabajo coordinado con el Inegi es imprescindible por los datos estadísticos que ofrece, especialmente sobre los censos de gobierno. El AGN y los archivos generales estatales habrán de coordinarse con estas instituciones, dependiendo de los objetivos e indicadores de evaluación de la PNA, para lo cual la armonización total de las leyes locales es requisito indispensable.

Hay dos condiciones para que la LGA y las leyes estatales no acaben en un ejercicio retórico, subordinadas a la administración en turno y a la voluntad política. Una es que la PNA forme parte de la agenda de los tres poderes en los tres niveles de gobierno. La segunda es que el AGN cuente con el diseño institucional y la estructura orgánica para elaborar la PNA, que el Consejo Nacional deberá aprobar. El organismo demanda una estructura orgánica robusta, con un área dedicada a la formulación de la política nacional bajo los principios del pacto federal, la planeación, la evaluación de resultados y la coordinación con las entidades federativas que el actual estatuto orgánico no contempla. Contar con más capital humano calificado y especializado es imprescindible. Asimismo, el área que tiene la obligación de promover el desarrollo archivístico nacional requiere un organigrama más amplio, capaz de aportar insumos y datos duros a la de planeación para el diseño de la PNA. Para que la PNA sea un mecanismo fiable para cumplir la LGA, es preciso fortalecer la estructura orgánica del

AGN, mientras se reduzca a una dirección general con seis direcciones de área, difícilmente cumplirá el cúmulo de obligaciones de la norma.

Existe una metodología ampliamente difundida para el diseño de una política pública, sin embargo, hay que conjugarla con el conocimiento de la materia objeto de la política, tanto para diseñarla como para gestionarla y evaluarla. La PNA exige una planeación medible, orientada a resultados, a través de indicadores que el AGN, el Consejo Nacional y la misma ciudadanía puedan monitorear, dar seguimiento al avance, realizar los ajustes necesarios y evaluar el cumplimiento de sus objetivos, mediante fuentes fidedignas que midan sus efectos.

El diseño de la política inicia con un diagnóstico que aporte los datos empíricos sobre el estado que guardan los archivos en todo el país, y de la información que acopie el Registro Nacional de Archivos, asegurando que sea veraz y completa. La PNA deberá ser transversal y describir claramente sus objetivos fundamentales, considerando el nivel subnacional. Para cada objetivo definirá una estrategia que se refiere al conjunto de acciones para alcanzarlo. Y para operar las estrategias se detallan las líneas de acción, que son la expresión más concreta sobre cómo se alcanzarán los objetivos. La evaluación de los resultados de la PNA se medirá a través del establecimiento de indicadores. Como referente, se pueden analizar los resultados arrojados en la aplicación de dos indicadores incluidos en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, que por primera vez evaluaron dos procesos de gestión documental en la administración pública federal.

En el Consejo Nacional tienen representación todos los actores que ejecutarán la PNA, por lo que sus objetivos y los medios para alcanzarlos ameritan análisis y consenso, pues será un proceso complejo donde confluirá un número aproximado de 8 mil sujetos obligados, con estructuras institucionales y contextos disímiles.

Finalmente, la PNA habrá de contemplar los costos de ejecución y posibles alternativas de financiamiento, así como la gestión o evaluación de riesgos para alcanzar los objetivos, adoptando herramientas preventivas ante situaciones de incertidumbre e incorporando el análisis de escenarios posibles. Al día de hoy, los riesgos más evidentes son la armonización incompleta de las leyes estatales con la LGA y la inoperancia de la

mayoría de las que ya fueron armonizadas y promulgadas, así como la insuficiencia de recursos humanos y financieros.

Fuentes de información

- Asociación Latinoamericana de Archivos (ALA). (1991 enero-junio). “Sistema Nacional de Archivos”, en ALA. *Órgano de comunicación de la Asociación Latinoamericana de Archivos*, núm. 11, pp. 28-44.
- Jaén, L. (2000 enero-diciembre). “La legislación archivística en América Latina y el Caribe: su incidencia en el archivero como profesional y su formación”, en *Revista del Archivo Nacional*, Costa Rica, núm. 1-12, pp. 39-54.
- Jaén, L. (2003 enero-diciembre). “Los Sistemas Nacionales de Archivos de América Latina: análisis de sus preceptos legales”, en *Revista del Archivo Nacional*, Costa Rica, núm. 1-12, pp. 11-112.
- Jardim, J. (2010). *Políticas y sistemas de archivos*. Secretaría General Iberoamericana. Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.
- Maciel, B. (2020 enero-junio). “Las implicaciones de la Ley General de Archivos para el derecho de acceso a la información pública”, en *Estudios en Derecho a la Información*, núm. 9.
- Moreno, A. (1987). “Los orígenes del Sistema Nacional de Archivos”, en *Memoria de la X Reunión del Sistema Nacional de Archivos (10: 26 al 28, noviembre, 1986: Querétaro, México)*. Archivo General de la Nación, pp. 11-13.
- Ortiz, L. (1985). “El Sistema Nacional de Archivos: antecedentes y perspectivas”, en *Memoria de la VIII Reunión del Sistema Nacional de Archivos (8: 26 al 29, noviembre, 1984: Metepec, México)*. Archivo General de la Nación, pp. 5-6.
- Ramírez, J. (1991 julio-diciembre). “El Sistema Nacional de Archivos: evaluación y perspectiva”, en *Foro Archivístico. Revista técnica del Sistema Nacional de Archivos*, núm. 2, pp. 11-16.
- Ramírez, J. (1992 enero-junio). “Sistema Nacional de Archivos: prioridades”, en *Foro Archivístico. Revista técnica del Sistema Nacional de Archivos*, núm. 3, pp. 3-8.
- Ramírez, J. (1992 julio-diciembre). “Sistema Nacional de Archivos: prioridades para la consolidación de sus componentes”, en *Foro Archivístico. Revista técnica del Sistema Nacional de Archivos*, núm. 3, pp. 3-7.
- Rivas, J. (s/f). “Un sistema nacional de archivos: el caso de Costa Rica”, en *Revista Estudios de la Universidad de Costa Rica*, núm. 12 y 13, pp. 81-86.

Preservación de archivos

Cecilia Azuara Arai

La preservación de archivos comprende los procedimientos, estrategias, técnicas específicas y medidas utilizadas para proteger anticipadamente los documentos, tanto impresos como digitales, custodiados en archivos y bibliotecas, entre otros, frente al deterioro, los daños y el abandono. La preservación o la prevención de posibles alteraciones físicas en los documentos es parte del conjunto de procedimientos y medidas para la conservación de los documentos.

En el caso de documentos digitales, la preservación es el proceso específico para conservarlos durante las diferentes generaciones tecnológicas, a través del tiempo, y con independencia de los soportes en los que se almacenan. Los documentos digitales tienen múltiples ventajas, no obstante, su preservación es un reto, considerando la velocidad de los avances tecnológicos que deriva en la rápida obsolescencia de los soportes digitales; por ello, se deben adoptar diversas medidas, como transferir los datos a nuevos soportes de forma periódica, establecer condiciones de manejo y almacenamiento adecuadas, contar con copias de seguridad, planificar ante posibles desastres, entre otras.

No toda la información generada deberá ser preservada a lo largo del tiempo, hay documentos con un valor temporal y por tanto tiene un tiempo de vida breve, algunos deberán ser preservados por un periodo más amplio y cierta parte de los documentos deberá ser preservada a largo plazo. La preservación implica entonces un tiempo y una autenticidad predeterminados. La información a preservar es información valiosa, por lo tanto debe estar, desde un principio y por siempre, considerada bajo esa visión, a efecto de tomar las medidas necesarias.

Para que el proceso de preservación de los archivos sea eficiente debe realizarse al inicio de la vida de los documentos y extenderse a todo su ciclo de vida para asegurar su identidad e integridad a lo largo del tiempo. Es por ello que es muy importante llevar a cabo buenas prácticas de conservación en todos los estados del ciclo de vida de la gestión documental (creación, adquisición, catalogación, almacenamiento, preservación y acceso).

Procesos de gestión documental

Jesús Eulises González Mejía

El objeto último de la Ley General de Archivo es generar los mecanismos adecuados para el procesamiento de la información en posesión de los entes públicos que permitan el correcto ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Entre estos mecanismos, el más relevante es la asociación del archivo con los derechos de acceso a la información, la protección de datos personales, el derecho a la verdad, a la libertad de expresión e indirectamente con otros derechos que dependen de una correcta gestión documental, como son el derecho a la salud, el derecho a la justicia, etc.

La gestión documental se refiere a las actividades especializadas que requiere la documentación para su correcto manejo durante el ciclo natural de vida de la información. Este ciclo vital se compone por el conjunto de procesos de gestión documental. Cada uno de dichos procesos es en sí mismo una etapa de la vida de los documentos y se compone por un conjunto de acciones a cargo de los sujetos obligados que tienen por objeto la producción, organización, acceso y consulta, conservación, valoración y disposición documental.

Es preciso recordar que los documentos de archivo son aquellos en los que se registra un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal o contable producido, recibido o utilizado en el ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados sea físico en papel, o en algún otro medio de reproducción. Lo anterior nos lleva a concentrarnos en un conjunto particular de información de los sujetos obligados, aquella que da cuenta de sus actividades.

Desde este punto de vista, el proceso de producción documental refleja el cumplimiento de una de las obligaciones que tienen los sujetos obligados y sus servidores públicos: la documentación de sus actos. El apartado V de la sección B del artículo 6 constitucional expresa que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados. El mandato constitucional obliga a todos los servidores públicos a documentar y almacenar los expedientes que guardan testimonio de sus actos. Por decirlo de alguna manera, los documentos de archivo y los expedientes en los que se ordenan son el reflejo documental de las actividades de nuestras autoridades.

Desde un punto de vista operativo, una vez creado o producido el documento de archivo corresponde organizarlo. La organización documental es descrita como el conjunto de operaciones intelectuales y mecánicas que tienen por objeto la clasificación, ordenación y descripción de los distintos grupos documentales con el propósito de consultar y recuperar, eficaz y oportunamente la información. El archivo documental se debe conservar teniendo en consideración los requerimientos jurídicos, administrativos, técnicos, tecnológicos y ambientales que garanticen que no se sustraigan, dañen o eliminen documentos de archivo y la información en ella contenida.

Para llevar a cabo una correcta organización documental los sujetos obligados deben tener en consideración la homogeneidad en los documentos de archivo que produzcan o resguarden, así como los estándares y principios en materia archivística: conservación, procedencia, integridad, disponibilidad y accesibilidad.

En la organización y conservación de los archivos públicos es indispensable el registro y la adecuada documentación de los instrumentos de control y consulta archivísticos. Los primeros son los documentos técnicos que propician la organización, control y conservación de los documentos. La Ley General de Archivo establece dos instrumentos de control archivístico básicos: el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental. Estos documentos contienen las categorías y tipos de expedientes que producen o almacenan los sujetos obligados, sus características y valoraciones genéricas para estos documentos.

Los segundos se refieren a los documentos archivísticos que catalogan la información con la que cuenta un sujeto obligado. Es preciso recordar que los expedientes en posesión de los sujetos obligados deben aportar la expresión documental de sus actividades y reflejar la gestión que se desarrolla. En este orden de ideas, los inventarios documentales de archivo, transferencia y baja documental dan cuenta del ciclo vital del documento de archivo y permiten aportar trazabilidad de la información hasta su destino final.

En esta perspectiva, los instrumentos de consulta archivística controlan el conjunto de expedientes de archivo resguardados por el sujeto obligado. Los expedientes de archivo pueden ser de gran utilidad o no, dependiendo de su correcta organización. Por este motivo, el legislador hizo imperiosa

la necesidad de contar con documentos guía que permitan potenciar la utilización de la información que contienen. Como señalamos anteriormente, uno de los principales usos de la información es el acceso y consulta, tanto de los servidores públicos que llevan a cabo las actividades que les fueron encomendadas, como las personas que ejercen un derecho al consultar la información.

En este sentido, los usuarios no se enfrentarán a un universo desorganizado de información, sino que contarán con los documentos que permitan saber qué información resguarda el sujeto obligado y bajo qué estándares. Por esta razón, también es indispensable que el sujeto obligado ponga a disposición del público la guía de archivo documental y el índice de expedientes clasificados como reservados a que hace referencia la legislación en materia de transparencia nacional, federal y de las entidades federativas.

La valoración documental se refiere a la actividad intelectual que realizan los servidores públicos en materia de resguardo, transferencia o baja documental. Durante el ciclo de vida de los documentos, los servidores públicos a cargo de un conjunto de expedientes deberán tomar decisiones sobre su permanencia en el archivo de trámite, el archivo de concentración, el archivo histórico o bien declarar su baja documental para ser destruido. En este orden de ideas, siguiendo el cuadro general de clasificación documental, el catálogo de disposición documental y las características propias de los documentos, periódicamente los sujetos obligados deben tomar decisiones sobre la pertinencia de que un expediente sea resguardado en un archivo, transferido o bien eliminado.

La primera valoración se lleva a cabo al momento de incluir cierto documento en el expediente que le corresponde y este último en la serie o subserie correspondiente del archivo de trámite. La naturaleza del procedimiento del que se trate delimita los plazos de conservación de la información y los periodos de resguardo. En este repositorio será resguardado hasta que el expediente sea concluido y pase el periodo de resguardo en el archivo de trámite.

La segunda valoración documental se realiza una vez fenecido el primer plazo de conservación, ya que los servidores públicos deberán transferir los documentos al archivo de concentración. En este repositorio se res-

guardan los documentos con valor jurídico, fiscal, administrativo que, por sus características, requieran ser usados por los sujetos obligados pese a que han sido concluidos los procesos que les dan origen. Los usos de estos documentos pueden ser variados, destacamos las revisiones de auditoría, el acceso a la información y la memoria institucional.

La siguiente valoración es quizá la más importante. Una vez concluidos los plazos de conservación en el archivo de trámite y concentración, es decir, la vigencia documental del expediente, los servidores públicos encargados de esta materia en el sujeto obligado deberán decidir si el expediente es destinado a la baja documental o bien, es transferido al archivo histórico.

Esta decisión se debe realizar bajo la orientación de los instrumentos de control antes mencionados y tomando en consideración los valores jurídicos, archivísticos, administrativos, históricos y culturales de la información. De ser relevante desde estos puntos de vista, la información será resguardada permanentemente por el sujeto obligado en su archivo histórico, acrecentando el patrimonio documental público. De lo contrario, entramos al último eslabón de la cadena que es la baja documental. Este proceso es el que define el destino de la información que no cumple con la necesidad de resguardo por su valor histórico o cultural y por lo tanto será eliminada.

Fuentes de información

- López-Ayllon, S. (2006). “La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate” en López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Luna Pla, I. et. al. (2016). *Gobierno abierto y el valor social de la información pública*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Peschard, J. (coord.). (2016). *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. Serie Doctrina Jurídica, núm. 752. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.
- Cámara de Diputados. (2018). *Ley General de Archivos*. DOF. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf

- Cámara de Diputados. (2020). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015)*. DOF. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf
- Cámara de Diputados. (2012). *Ley Federal de Archivos (no vigente)*. DOF.
- Segob. (2002). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 2002 (derogada en 2015)*. DOF. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf

Procesos de transformación

Jesús Eulises González Mejía

Los procesos de transformación hacen referencia a los conjuntos de acciones y mecanismos jurídicos y administrativos, a través de los cuales las organizaciones —públicas o privadas— adecuan su integración o funcionamiento en atención a los cambios jurídicos, sociales, económicos u otros elementos circunstanciales. En otros términos, los procesos de transformación son los instrumentos de adaptabilidad de las organizaciones para hacer frente a cambios en el entorno o ambiente.

Desde un primer punto de vista, el estudio de la administración pública se ha hecho cargo del concepto de “modernización de la administración pública”, siendo éste el proceso de cambio y adaptación del aparato estatal a los nuevos elementos de la realidad política, económica y social que impactan en el ejercicio de las actividades estatales con el afán de mejorar los servicios que brindan (Ramírez Alujas). Desde otra perspectiva, es viable reconocer que el entorno de las organizaciones gubernamentales es altamente cambiante y en muchos casos hostil, por lo que requieren de cierta adaptabilidad. Tanto las exigencias de la ciudadanía, el limitado presupuesto y las adecuaciones normativas hacen que las instituciones públicas tengan que adecuar su forma de trabajo, de redistribuir las atribuciones y —en algunos casos— eliminar oficinas o unidades para concentrar sus actividades en otra.

Las instituciones públicas deben, con el afán de adaptarse a nuevos contextos, generar los procesos de transformación que les permitan ajustarse armónicamente y garantizando el servicio público a su cargo, buscando cumplir invariablemente con los niveles de eficiencia en los procedimien-

tos que desarrolle. Los sujetos obligados de la Ley General de Archivos son propensos a la adaptación de los nuevos esquemas de funcionamiento institucional. Este conjunto normativo reconoce el dinamismo que traen consigo las transformaciones basadas en programas de modernización, descentralización, simplificación, mejora de la gestión, austeridad, entre otros.

Los procesos de transformación, en este caso, tienen poco que ver directamente con la información o la documentación en la que se encuentra contenida y todo que ver con la estructura organizacional del sujeto obligado. En este sentido, podemos señalar que los procesos de transformación son aquellos ajustes organizacionales de los sujetos obligados que alteran el orden de las estructuras de mando a través de la creación de nuevas oficinas, su fusión, división o traslado de atribuciones y competencias.

En materia de archivo y gestión documental, es posible que en estos cambios estructurales se pierda el control de la información documental de la organización. Por esta razón, el legislador previó medidas especiales para los casos en los que los sujetos obligados generen la fusión, extinción o cambio de adscripción de un área o unidad que resguarde documentos de archivo.

La organización y gestión documental son muy importantes para la administración pública y particularmente necesarias en los procesos de transformación que generan los sujetos obligados, no solamente desde el punto de vista interno, ya que son los expedientes de archivo con los que los servidores públicos trabajan y documentan sus actividades, sino que, desde el punto de vista externo, los archivos fungen como soporte de las actividades que realizan las diferentes autoridades y son el mecanismo ideal para rendir cuentas.

Si bien la finalidad de estos apartados normativos es la garantía de los principios y objetivos de la Ley General de Archivo, no debemos perder de vista que los expedientes no son papeles, archivos o correos electrónicos vacíos. En los expedientes y en los documentos de archivo se resguarda la memoria de los actos de autoridad, las gestiones públicas, el ejercicio de los derechos de las personas y demás asuntos de importancia sustantiva. La pérdida o mutilación de los expedientes puede tener consecuencias negativas para los involucrados, pero siempre tendrá efectos nocivos en la administración pública.

En el ámbito federal, de presentarse alguna situación que altere la organización de un componente del sujeto obligado —ya sea dentro de un área o una unidad— se deberá de disponer de los mecanismos jurídicos, administrativos y tecnológicos necesarios para asegurar que todos los documentos de archivo sean transferidos con oportunidad. La misma suerte deben correr los instrumentos de control y consulta archivísticos que sean trasladados a los archivos de las unidades o áreas que ahora tengan la titularidad de ese conjunto de expedientes. El ente receptor debe conocer lo que recibe y su organización.

En otras palabras, sin importar quien sea el emisor del acto de autoridad que genere el cambio institucional, se deben generar los mecanismos que garanticen una transferencia de la información de una oficina a otra sin que exista pérdida o alteración de la información que la contiene. El sujeto obligado o la unidad receptora no solo deberá dar continuidad a los procesos sustantivos que estuvieran pendientes en el traslado de funciones, también deberán dar continuidad a los procesos de gestión archivística en los términos planteados por la entidad que generó originalmente el expediente. Es preciso mencionar una prohibición relevante: en ningún caso, la entidad receptora podrá modificar los instrumentos de control y consulta archivísticos. Lo anterior debe entenderse como el impedimento de alteración a los instrumentos de control y consulta archivísticos (cuadro general de clasificación, catálogo de baja documental, guía de archivo, catálogos archivísticos) una vez creados por la autoridad que traslada el control de un conjunto de expedientes.

Resulta de singular importancia que los ordenamientos jurídicos que determinen la transformación de las instituciones contemplen el destino de sus documentos, habida cuenta de que es necesario vislumbrar las posibles consecuencias jurídicas esperadas y reducir al mínimo la incertidumbre y ambigüedad en el destino de los documentos de un sujeto obligado.

Adicionalmente a estas obligaciones, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas, se prevé que, en caso de extinción de alguna dependencia o instancia de la administración pública, los inventarios documentales deberán ser remitidos al Archivo General de la Nación o a las entidades homólogas de las entidades federativas. Lo anterior reviste importancia a la luz del principio de conservación, debido a que el

sujeto obligado produce y almacena documentos (emitidos y recibidos) durante su ciclo de vida institucional. Es obligación de los sujetos obligados garantizar que en estos procesos de transformación la información contenida en los expedientes de archivo no pierda valor e integridad y su organización se mantenga. Lo anterior con el único afán de que pueda seguir teniendo utilidad pública o bien se puedan ejercer los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, de ser el caso.

Fuentes de información

- Boscan de Pacheco, G. et. al. (2017). “Las organizaciones públicas desde las perspectivas institucional y capacidades dinámicas” en *Compendium*, vol. 20, núm. 39. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.
- López-Ayllon, S. (1984). *El derecho a la información*. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, núm. 15, pp. 99-125. Universidad Central de Chile.
- DOF. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados. (2018). *Ley General de Archivos*. DOF. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf
- Cámara de Diputados. (2020). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015)*. DOF. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf
- Cámara de Diputados. (2012). *Ley Federal de Archivos (no vigente)*. DOF.
- Segob. (2002). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 2002 (derogada en 2015)*. DOF. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf

Protección del patrimonio documental

Berenise Bravo

El programa Memoria del Mundo de la Unesco, del que México forma parte, define como patrimonio documental todas aquellas piezas textuales como manuscritos, libros, periódicos o carteles cuyo contenido fue inscrito con tinta, lápiz, pintura u otro medio y cuyo soporte es papel, plástico, papiro, pergamino, hojas de palmera, corteza, tela y piedra. Asimismo aquellas piezas no textuales como dibujos, grabados, mapas, partituras. Memoria del Mundo considera también como patrimonio documental las piezas audiovisuales como películas, discos, cintas y fotografías grabadas en forma analógica o numérica, con medios mecánicos, electrónicos u otros y todos los documentos virtuales (sitios de internet, imagen digital).

La Ley General de Archivos de nuestro país, vigente a partir del 15 de junio de 2019, define como patrimonio documental aquellos

documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas rurales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil.

Si Memoria del Mundo enumera las características y soportes del patrimonio documental, la Ley de Archivos explica su naturaleza. En efecto, la ley considera que como tal el patrimonio documental es, por un lado, un testimonio que permite reconstruir la historia y por el otro, un bien cultural y social. Es un bien cultural por su singularidad, relevancia y significado para la cultura de un país y un bien social porque permite el desarrollo pleno de las personas al proporcionarles memoria e identidad. En este sentido ambas definiciones, la de Memoria del Mundo y la de la Ley de Archivos se complementan.

Ahora bien, por esta triple naturaleza, la relación entre archivo, como depositario del patrimonio documental, con la historia y la memoria de un país es dinámica y convergente, de allí que cuando nos referimos a

la protección del patrimonio documental debe hacerse en términos de aquellas leyes que protegen a los documentos que en diverso soportes están depositados en los archivos. Si bien en México la protección legal del patrimonio cultural comenzó a conformarse a partir del siglo XIX con la ley de 1897, ésta preferentemente otorgaba protección al monumento arqueológico. Boly Cottom señala que fue con la Ley sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos expedida durante el gobierno de Victoriano Huerta que el patrimonio documental, estimado como monumento histórico, fue considerado como parte de la nación y que debe ser sujeto a protección a través de texto jurídicos.

Otros textos que señaló a los bienes culturales como sujetos a protección fue la ley de 1934. Sin embargo, la protección de patrimonio documental como un interés nacional es más clara y contundente con Ley Federal de Patrimonio Cultural de la Nación de 1968 y sobre todo con la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 1972 conocida como la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Dicha ley, en el artículo 35, define como monumento histórico los inmuebles pero también los documentos y expedientes “que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la federación, de los estados o municipios y casas curiales, así como los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y libros, folletos, impresos del siglo XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana merezcan ser conservados.” La Ley de Sitios y Monumentos definió a los órganos competentes para la protección legal del patrimonio escrito de carácter histórico: la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Este último dependiente del primero. De hecho, la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia le otorga a dicho instituto las funciones de rescate, protección, custodia, restauración y vigilancia del bien documental histórico y le mandata organizar archivos y bibliotecas.

La ley que suplió a la ley de Sitios y Monumentos fue la Ley de Bienes Nacionales. Ahora bien, si bien estas leyes protegen la diversidad de patrimonio cultural y por lo tanto al escrito, ninguna consideró el enorme legado documental que se estaba conformando en el siglo XX. En orden a ello, pero sobre todo en el contexto de la apertura democrática y en los debates y fomento al acceso a la información pública, se comenzaron a discutir le-

yes que protegieran el patrimonio documental que se estaba gestando en todas las entidades y órdenes de gobierno. En marzo de 2005 se expidió una iniciativa de ley de archivos propuesta por Cesar Camacho Quiróz. Esta iniciativa contemplaba la necesidad de proteger el enorme patrimonio documental de la nación, tanto el depositado en los archivos históricos como el de los archivos de concentración y trámite. La discusión en torno a esta iniciativa dio lugar a la primera Ley Federal de Archivos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de enero de 2012. Dicha ley contenía siete títulos y 56 artículos. Establecía que las dependencias e identidades de la federación estaban obligadas a dar seguimiento a la conformación de archivos de concentración, de trámite e históricos y sancionaba quiénes tendrían la responsabilidad jurídica sino lo hacían en tanto que estaban obligados a conservarlos, a mantener su procedencia, integridad y disponibilidad.

Si bien la ley del 2012 tenía muchos avances en materia de la protección del patrimonio documental, fue también discutida ampliamente, razón por la cual nuevamente se presentó una iniciativa de Ley General de Archivos al Senado a finales del 2016 conformada por 117 artículos. Luego de varios foros, discusiones y pareceres en la que intervinieron archivistas, académicos de diversas instituciones y autoridades, se aprobó la ley el 26 de abril de 2018, se publicó el 15 de junio de 2018 y entró en vigor el 15 de junio de 2019. Esta ley establece que el Estado mexicano deberá garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información en ellos contenida, así como fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la nación. El título quinto de esa ley establece expresamente que “el patrimonio documental de la Nación es propiedad del Estado mexicano, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio”. La ley establece las penas en caso de pérdida o extracción de documentos considerados patrimonio de la nación. Es importante señalar que la presente ley articula dispositivos para que los archivos privados a cargo de personas físicas o morales que resguarden documentos de interés público los clasifiquen, resguarden, preserven y sociabilicen. El largo camino recorrido para proteger legalmente el patrimonio documental de la nación ha permitido sin lugar a dudas un mayor aprecio y difusión de éstos que se traduce actualmente en la existencia de 1272 archivos históricos, 22 fonotecas, 101 fototecas, además de miles de archivos de concentración y

trámite que por esta misma ley se están configurando y que conformarán en el futuro el inmenso patrimonio documental de nuestra nación.

Fuentes de información

- Cámara de Diputados. (2018). *Ley General de Archivos*. DOF. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf
- Cámara de Diputados. (2018). *Ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf
- García, I. y Cottom, B. (2009). *El patrimonio documental en México. Reflexiones sobre un problema cultural*. Porrúa.
- García, I. (2002). *Legislación sobre bienes culturales muebles: protección de libro antiguo*. UNAM.
- Guagnelli, A. (2005). *La protección jurídica del patrimonio cultural de México*. Tesis UNAM.
- Unesco. (2002). *Memoria del mundo. Directrices para la salvaguarda del patrimonio documental*. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Quito/pdf/Directrices_Salvaguarda_Patrimonio_Documental.pdf