
● LIBRO TERCERO

DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y DELITOS EN MATERIA DE ARCHIVOS

TÍTULO PRIMERO

DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 116. Se consideran infracciones a la presente Ley, las siguientes:

- I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;
- II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;
- III. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;
- IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;
- V. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;
- VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General o, en su caso, las entidades

especializadas en materia de archivos a nivel local, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos, y

- VII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven.

Comentario

Como se ha visto en el análisis de artículos anteriores, el diseño de esta ley contempla los conceptos, principios, derechos, deberes y obligaciones para la conservación de los archivos. También se encuentran previstos los sujetos a quienes les aplican y sus modalidades; aunado a estos se crea un complejo sistema de mecanismos institucionales y se establecen las bases y principios de las instituciones encargadas de su cumplimiento y vigilancia. El tercer gran apartado de la LGA cierra la pinza del modelo de protección del patrimonio documental nacional con el esquema sancionatorio.

La composición del libro tercero exclusivamente la conforman los capítulos destinados a desarrollar las infracciones administrativas y de los delitos contra los archivos. Podemos inferir de esta clasificación de las conductas, que los bienes jurídicos tutelados son de tal relevancia que ameritan sanciones de carácter administrativo (amonestaciones, inhabilitación, etcétera); y también penas de carácter económico y de privación de la libertad.

El artículo 116 es el que abre el apartado y se concentra en la descripción de las conductas contrarias a la protección de los archivos y la memoria documental que, por su gravedad, son sancionables desde la visión de las responsabilidades administrativas. Estas últimas, debemos tener presente, se distinguen de las responsabilidades penales, civiles y políticas.

Sobre las responsabilidades administrativas, es pertinente observar cómo se configuran. Este subtipo de conductas reprochables se actualiza al presentarse un hecho en el que un servidor público, en el ejercicio de sus funciones, cargo o comisión, no se ajusta a las obligaciones previstas en la ley y, al mismo tiempo, incumple con los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en

el servicio público.²⁶ Para hacer un análisis de los supuestos normativos que conllevan una sanción administrativa, se propone revisar los bienes tutelados y las acciones que actúan en su detrimento.

Podemos afirmar que las fracciones I, III y IV consideran al patrimonio documental como un bien legalmente protegido, bien reconocido en nuestro sistema jurídico en el artículo 6 constitucional y desarrollado en los principios rectores establecidos en el artículo 5 de la LGA. La primera protege la potestad del Estado para cumplir con el principio de conservación en el manejo del conjunto de información documental, en este sentido, se reprime la transferencia de la posesión o propiedad de los documentos, acción que pone en riesgo las cualidades del patrimonio documental de la nación, establecidos en el artículo 84 del ordenamiento comentado.

Al mismo tiempo, las fracciones III y IV, protegen el patrimonio documental en su conservación. La fracción III prevé un castigo a los servidores públicos que omitan los deberes de cuidado de la información y causen daño a los documentos en cualquier formato y medio de almacenamiento. Las acciones de protección y prevención de riesgos contemplan medidas administrativas, técnicas, ambientales y tecnológicas para el cuidado de la información.

La fracción IV establece el catálogo de conductas indebidas para proteger el uso correcto de la documentación y la información contenida en ésta; en adición, se establecen como sancionables aquellas que atentan contra su integridad. De esta manera los primeros supuestos de infracción prohíben el uso, divulgación y ocultamiento de los documentos o expedientes, mientras que los segundos proscriben la sustracción, alteración, mutilación, destrucción o inutilización.

Desde otro punto de vista, las fracciones II, V y VI tienen como objeto de protección la disponibilidad y accesibilidad de la información para su uso adecuado, sea en la correcta administración pública o en el ejercicio de documentación para la fiscalización y rendición de cuentas. La fracción II reprime el impedimento u obstaculización de la consulta de la información a los particulares o autoridades que ejerzan derechos o facultades, respectiva-

²⁶Cfr. López Olvera, Miguel Alejandro, La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013. P. 42.

mente, sobre esta información. En este mismo sentido, pero favoreciendo el debido registro del material documental y de la identificación de los procedimientos realizados al material, la fracción VI sanciona la omisión en la difusión oficiosa de los mecanismos informativos correspondientes como los catálogos de disposición documental, actas, etc.

La fracción V, por otra parte, castiga la omisión de información en los actos de entrega-recepción, de la que la LGA desarrolla la fase documental en las actas de entrega establecidas en capítulo III, del Libro Primero. Estos actos de entrega-recepción y su debida documentación, a su vez, tienen por objeto proteger la continuidad de las funciones y la prestación de los servicios que los sujetos obligados proveen, así como el oportuno aprovechamiento de los recursos financieros, humanos y materiales al servicio de la nación al permitir establecer, con precisión, los límites de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Por último, tenemos una cláusula abierta que señala como sancionable la contravención de los principios y deberes desarrollados en la LGA, en supuestos que no estableció el legislador. Son importantes de mencionar, para este supuesto, las obligaciones señaladas en el artículo 10 y los principios señalados anteriormente contenidos en el artículo 5. Es dable sostener que no son los únicos artículos que contienen obligaciones y principios precisos y que esta fracción abre la puerta a establecer en la normatividad secundaria otros supuestos de conductas indebidas, a través de la generación de reglamentos o lineamientos sobre materias especializadas.

Jesús Eulises González Mejía

Artículo 117. Las infracciones administrativas a que se refiere este título o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley, cometidas por servidores públicos, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la ley aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, según corresponda.

Comentario

Los artículos 117 y 118 de la LGA refieren a la distribución de competencias respecto a los procedimientos de responsabilidades administrativas que tiene como fin castigar

las infracciones cometidas. El primero se concentra en las sanciones realizadas por servidores públicos, mientras que el subsecuente desarrolla el modelo de los particulares infractores. Para ambos supuestos la ley aplicable es la Ley General de Responsabilidades Administrativas (en adelante LGRA), ordenamiento aplicable directamente a nivel federal y que obliga a las entidades federativas a replicar sus principios y bases de organización en esta materia.

En una lectura integral con el artículo 120 de la LGA, quedan a consideración de los congresos de las entidades federativas, tanto el catálogo de conductas como la distribución de competencias para sancionar las infracciones de archivo. Por lo anterior, para discernir el esquema federal y poder imaginar el diseño correspondiente en las entidades federativas, nos concentraremos en lo establecido en la LGRA.

La complejidad de imaginar un modelo para todas las instancias estatales obliga a generar un modelo abstracto del procedimiento de vigilancia y sanción, así como la categorización de las autoridades responsables. Así las cosas, en este modelo de vigilancia tendremos un procedimiento de investigación, uno de substanciación y uno más de resolución, sea cual sea la naturaleza del sujeto obligado de carácter estatal. En esta misma sintonía, tendremos una autoridad dedicada a cada uno de estos procedimientos. La LGRA da la pauta que deben seguir los reglamentos internos, leyes orgánicas y demás normatividad institucional de los Poderes de la Unión, los órganos con autonomía constitucional, las empresas productivas del Estado y otros sujetos obligados estatales. El diseño debe contemplar las facultades a las instancias internas para el desarrollo de estos procedimientos, atendiendo a los niveles de autonomía, subordinación y separación de poderes.

Las autoridades investigadoras serán aquellas que integrarán los procedimientos de investigación, que van de la presentación de una denuncia de algún particular o como resultado de alguna auditoría, hasta la integración del Informe de presunta responsabilidad administrativa. Este documento será entregado a una autoridad sustanciadora que integrará los expedientes del procedimiento. Las etapas procesales de la sustanciación son la admisión, notificación, presentación de alegatos y pruebas, hasta el cierre de instrucción. El expediente se radicará posteriormente en la instancia resolutora para que determine si se cometió una infracción, sus responsables y sanción correspondiente.

Ahora bien, existen dos esquemas de sustanciación de los procedimientos que dependen de la gravedad de las infracciones y la calidad de los sujetos infractores. Para las faltas consideradas no graves por la LGRA cometidas por servidores públicos, cada ente tendrá una autoridad investigadora, sustanciadora y resolutora. En cambio, las faltas consideradas graves o las cometidas por particulares son resueltas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (en adelante el Tribunal), sustituyendo a las autoridades resolutoras internas. El esquema puede revisarse en las fracciones II, III y IV del artículo 3 de la LGRA.²⁷

Conforme al esquema de conductas establecidas como indebidas, el artículo 118 señala que serán graves las conductas establecidas en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 116 de la LGA; asimismo, las cometidas en contra de documentos o acervos que contengan información relacionada con graves violaciones a derechos humanos. Aunque este artículo corresponde a los infractores particulares, podemos sostener que es una calificación aplicable a las cometidas por servidores públicos, ya que en los supuestos II, III y V los sujetos infractores deben revestir este carácter. En este sentido, la resolución debería corresponder al Tribunal, mientras que la investigación y sustanciación a la autoridad interna acorde con el esquema organizacional al ente público respectivo. En contraste, las infracciones a las que hacen referencia las fracciones VI y VII del artículo precedente, serán consideradas no graves y serán investigadas, sustanciadas y calificadas en la sede interna del ente público correspondiente.

Es oportuno señalar las sanciones correspondientes a las faltas administrativas, conforme a la LGRA, que son imponibles en caso de la verificación de una conducta

²⁷Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

II. Autoridad investigadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;

III. Autoridad substanciadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;

IV. Autoridad resolutora: Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente; [...]

indebida. A los servidores públicos infractores se les aplica, según corresponda por las circunstancias del caso: amonestación pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión de uno a diez días; destitución de su empleo, cargo o comisión; e inhabilitación temporal de seis meses a un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.²⁸

Las sanciones por infracciones graves impuestas por el Tribunal son la suspensión de treinta a noventa días, la destitución, la inhabilitación que va de tres meses a 20 años y sanciones económicas de hasta dos veces del monto de los beneficios obtenidos por la conducta indebida.²⁹

Jesús Eulises González Mejía

Artículo 118. Las infracciones administrativas cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.

La autoridad competente podrá imponer multas de diez y hasta mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización e individualizará las sanciones considerando los siguientes criterios:

- I. La gravedad de la conducta constitutiva de la infracción;
- II. Los daños o perjuicios ocasionados por la conducta constitutiva de la infracción, y
- III. La reincidencia, en su caso, de la conducta constitutiva de la infracción.

En caso de reincidencia, las multas podrán duplicarse, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida.

²⁸Cfr. Artículo 75 sacado de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²⁹Cfr. Artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza.

Se considera grave el incumplimiento a las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 116 de la Ley; asimismo las infracciones serán graves si son cometidas en contra de documentos que contengan información relacionada con graves violaciones a derechos humanos.

Comentario

Como se señaló en el comentario anterior, el artículo 118 refiere al esquema competencial de las faltas cometidas por particulares. Aunado a esto, señala el monto de las sanciones económicas aplicables, los criterios de individualización de las sanciones pecuniarias y un reforzamiento de la sanción en caso de reincidencia.

Visto en el comentario del artículo 117, el modelo de la LGRA señala la posibilidad de sanción a particulares como infractores en materia administrativa. En este sentido, corresponde al ente público encargado del acervo documental la investigación; las demás etapas procesales quedan a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Los montos de las sanciones van de las diez a las mil quinientas UMA y se prevé la posibilidad de duplicar los montos en caso de reincidencia, lo cual eleva la multa máxima por infracción hasta las tres mil UMA. Para calcular la individualización de la sanción, el tribunal deberá tomar en cuenta la gravedad de las sanciones, los daños y perjuicios causados, así como el supuesto de reincidencia.

El último párrafo de este artículo señala los supuestos de infracción considerados como graves. También establece la calificación de grave a las infracciones realizadas en contra de los acervos documentales que den cuenta de violaciones graves a derechos humanos o sus investigaciones.

Jesús Eulises González Mejía

Artículo 119. Las sanciones administrativas señaladas en esta Ley son aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal de quienes incurran en ellas.

En caso de que existan hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito, las autoridades estarán obligadas a realizar la denuncia ante el Ministerio Público correspondiente, coadyuvando en la investigación y aportando todos los elementos probatorios con los que cuente.

Comentario

Como ya se había señalado, las responsabilidades administrativas de la materia archivística no son las únicas en las que puede incurrir un servidor público o particular que incumpla los deberes de cuidado o realicen conductas contrarias a la preservación del patrimonio documental. La LGA prevé esta situación y abre la puerta para sancionar por las vías civil y penal a los involucrados en la comisión de este tipo de conductas.

La responsabilidad penal deriva de alguna acción u omisión realizada por algún servidor público que se encuentre sancionada por la legislación criminal. Los artículos subsiguientes desarrollan los tipos penales especiales en materia de archivos. Asimismo, es dable reconocer que pueden existir comisiones de delitos que no están desarrollados en la normatividad de archivos, sino en los códigos penales federales o locales.

Como un mecanismo de vigilancia, se prevé la obligación de las autoridades fiscalizadoras de la materia archivística de presentar las denuncias y acompañar las investigaciones ante el Ministerio Público de la Federación o sus homólogos de las entidades federativas. También se impone la obligación de aportar la información necesaria para la integración de las carpetas de investigación correspondientes.

Desde otra perspectiva, la LGA contempla la responsabilidad civil de los servidores públicos, referente a los actos indebidos en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, que causen dolosa o culposamente algún daño o perjuicio al patrimonio de una persona en su carácter de particular. La CPEUM establece en su artículo 111, antepenúltimo párrafo, que no será necesaria una declaratoria de procedencia en de-

mandas civiles promovidas contra los servidores públicos. Este tipo de procedimientos se llevan a cabo ante las instancias judiciales federales o locales de materia civil.

Jesús Eulises González Mejía

Artículo 120. Los congresos locales emitirán las disposiciones que establezcan las infracciones, procedimientos y órganos competentes que conocerán del incumplimiento de esta Ley.

Comentario

En este apartado normativo se estableció la reserva de ley en las sedes legislativas de las entidades federativas para desarrollar el catálogo de conductas indebidas y establecer los mecanismos institucionales para su investigación, la sustanciación de los procedimientos correspondientes, la resolución de los asuntos y, en su caso, la imposición de una sanción.

Como se señaló anteriormente, la ley en cuestión es de carácter general y con aplicación directa a las autoridades federales. Lo cual significa que los legisladores de las entidades federativas deben incorporar a las normas locales mecanismos que desarrollen lo establecido en la LGA.

Respecto del listado de conductas indebidas, es poco probable que existan variaciones. Si bien el legislador local puede desarrollar un conjunto más amplio de infracciones, es improbable que no se contemplen algunas de las señaladas en la ley comentada. La forma y enunciación de las conductas también puede variar, pero en el fondo debe atender a la protección de los principios establecidos en el artículo 5, el cumplimiento de las obligaciones del artículo 10, así como de las obligaciones y deberes dispersos en la ley.

Desde otra perspectiva, el modelo de distribución de competencias también se encuentra asignado al legislador local para su desarrollo. En atención a la soberanía de las partes integrantes de la Federación, se deja a los congresos locales la facultad de diseñar los procesos y asignar las atribuciones institucionales para la realización de la investigación, la sustanciación y resolución de las infracciones cometidas en el ámbito subnacional. Lo anterior debe