

TÍTULO CUARTO DEL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS

CAPÍTULO I DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Artículo 64. El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México.

Comentario

Las actividades administrativas del Estado se organizan a través de sistemas que sólo son creados por ley. Los sistemas son un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos. Como mecanismos de coordinación del Estado, los sistemas se dividen en dos: funcional y administrativo. El sistema funcional tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todos los sujetos obligados. El sistema administrativo regula la utilización de los recursos humanos, financieros, materiales y de información de los sujetos obligados, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Dentro del Estado, cada sistema está a cargo de un ente rector que es su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, el cual dicta las normas, establece los procedimientos relacionados con su ámbito de competencia, coordina la operación técnica y es responsable del correcto funcionamiento del propio sistema.

Es en este contexto, el SNA, se presenta como un mecanismo de tipo administrativo que tiene como propósito garantizar el manejo uniforme e integral de los archivos mediante la adopción de las políticas públicas. Se constituye por el conjunto de entidades archivísticas de los sujetos obligados de los tres niveles y órdenes de gobierno, así como de los archivos privados. Estos son agrupados mediante subsistemas representados en los sistemas locales que aglutinan los archivos de los archivos de los sujetos obligados de las entidades federativas y sus municipios.

El SNA y sus subsistemas alcanzan su nivel de homologación en el núcleo duro de todo el SNA: los sistemas institucionales de archivos con sus componentes normativos y operativos.

La cabeza y ente rector es el Archivo General de la Nación. Por lo tanto, es responsable de salvaguardar los recursos de información de los sujetos obligados, promoviendo la eficacia y eficiencia en el uso de dichos recursos.

Con la reforma del artículo 6 constitucional de febrero de 2014, se estableció el alcance de los sujetos obligados, para los cuales se instruyeron dos principales deberes en relación con la materia archivística: documentar y preservar, disponiendo las condiciones para la organización, administración, modernización y preservación de los archivos, como un elemento de garantía del derecho de acceso a la información pública y rendición de cuentas.

Si bien la configuración y el funcionamiento del SNA quedaron formalizados con la publicación, en enero de 2012, de la Ley Federal de Archivos en la que se instituyó como un mecanismo de colaboración, coordinación y articulación permanente entre los archivos públicos de los tres ámbitos de gobierno, los privados y los del sector social, la reforma constitucional instruyó que la LGA debía determinar las bases de organización y funcionamiento del SNA.

A partir de lo anterior, la LGA incluye todo el espectro de sujetos obligados, reflejando la representación de sus archivos a través del Consejo Nacional de Archivos como órgano técnico normativo de coordinación del SNA, cuya responsabilidad será la de establecer los mecanismos e instrumentos de coordinación. Dentro de las responsabilidades del órgano coordinador del SNA, están las de emitir los criterios, directrices y lineamien-

tos contemplados en esta Ley, es decir que debe establecer políticas integrales con objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores que afecten a todo el conjunto de archivos que lo conforman.

Como un sistema adecuadamente estructurado, el SNA se basará en la centralización normativa y descentralización técnico-operativa. Por un lado, la centralización normativa implica, por parte del Consejo Nacional de Archivos, el establecimiento de políticas generales, elaboración y aplicación de normas, metodologías y procedimientos generales y comunes que regulen la operación de los subsistemas y el sistema institucional de archivos. Por otro lado, la descentralización técnico-operativa se refiere a la implementación y ejecución de dicha normatividad por parte de los sujetos obligados a través de los programas y proyectos que los sistemas locales pongan en funcionamiento a partir de lo determinado por el Consejo Nacional. De esta manera, estos centros de información dispondrán de pautas que les permitirán mejorar e innovar en su entorno laboral, de cara a proporcionar un servicio de calidad para el Estado mexicano.

Finalmente, debe destacarse que en la práctica internacional, el modelo del SNA ha sido institucionalizado en todo Latinoamérica como parte de los trabajos del Programa General de Información, coincidiendo con las disposiciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que han implicado transformaciones político-administrativas que han determinado el devenir de los sistemas de información. Sin embargo, en ningún país de Latinoamérica el desarrollo e implementación del SNA ha logrado consolidarse, no por su diseño o norma, sino por la ausencia de una política pública comprometida al más alto nivel gubernamental, la falta de autonomía real de los entes rectores de la archivística, la carencia de recursos económicos que permitan el cumplimiento de los objetivos, el establecimiento de sanciones más severas y su aplicación y, en mi opinión, sobre todo por los mecanismos de coordinación.

El proceso de armonización para la planeación y ejecución de los programas y proyectos es otro de los factores que han imposibilitado la consolidación del SNA en Latinoamérica. Comúnmente se cree que el proceso de coordinación a través de un mandato expreso tiene las capacidades milagrosas para llevarlo a cabo; sin embargo, en la práctica, habitualmente el prodigio no se produce. El problema entonces se concentra en encontrar los medios para percibir, diseñar, organizar y poner en función los procesos necesarios para una coordinación real y productiva del SNA.

El SNA mexicano tiene frente así un gran reto, por lo que, tanto el Consejo Nacional, el AGN y los sujetos obligados deberán trabajar estrechamente y de forma integral para lograr el funcionamiento del SNA.

Claudia López Iglesias

CAPITULO II

DEL CONSEJO NACIONAL DE ARCHIVOS

Artículo 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:

- I. El titular del Archivo General, quien lo presidirá;
- II. El titular de la Secretaría de Gobernación;
- III. El titular de la Secretaría de la Función Pública;
- IV. Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- V. Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
- VI. Un representante del Poder Judicial de la Federación;
- VII. Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- VIII. Un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- IX. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;
- X. El titular del Banco de México;
- XI. El Presidente de cada uno de los consejos locales;

- XII. Un representante de los archivos privados, y
- XIII. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

Los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII de este artículo serán designados en los términos que disponga la normativa de los órganos a que pertenecen.

La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XII de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados.

El Presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Nacional, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

Serán invitados permanentes del Consejo Nacional con voz pero sin voto, los órganos a los que la Constitución Federal reconoce autonomía, distintos a los referidos en las fracciones VII, VIII y IX del presente artículo, quienes designarán un representante.

Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Nacional, el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular. En el caso de los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII, las suplencias deberán ser cubiertas por el representante nombrado para ese efecto, de acuerdo con su normativa interna. Los miembros del Consejo Nacional no recibirán remuneración alguna por su participación.

Comentario

En la Ley Federal de Archivos ya se preveía la integración de un Consejo Nacional de Archivos, considerado como el órgano colegiado que tenía por objeto establecer una política nacional de archivos públicos y privados; sin embargo, el alcance del propio

instrumento jurídico del cual derivó su creación, es decir, una ley federal, no permitía generar una incidencia obligatoria y vinculante a nivel nacional, pues no podemos dejar de considerar que la materia archivística al ser concurrente entre la Federación y las entidades federativas, existía la posibilidad de regulación de manera particular en los dos ámbitos de gobierno. Asimismo, la composición del entonces Consejo Nacional, donde únicamente se consideraba —además de los integrantes federales—, a un representante para todos los archivos de las entidades federativas y a un representante de los archivos de los municipios, generó un inconveniente para que se constituyera como un verdadero órgano encargado de definir una política nacional de archivos.

En ese sentido, una vez que se consideró idóneo el diseño institucional a través del establecimiento de un Sistema Nacional de Archivos y un Consejo Nacional como su órgano coordinador, se requería definir su esquema para que pudiera ejercer las funciones con el alcance esperado.

Por ello, con la finalidad de lograr que los sujetos obligados tengan una representación en el consejo, se redefine su integración como un órgano de coordinación plural y convergente, en donde participan, además de las instituciones gubernamentales, los archivos privados e instituciones de docencia y expertos. Asimismo, una de las modificaciones esenciales fue la participación de los presidentes de los consejos locales, considerando que se tomarán decisiones como son el establecer la normativa relativa a la gestión documental y administración de archivos a nivel nacional y la aprobación de la política en ese rubro.

Al respecto, es importante señalar que el Archivo General de la Nación mantiene la presidencia de dicho órgano, pues no hay que olvidar que actualmente la ejerce en términos de la Ley Federal de Archivos; sin embargo, su alcance será mucho mayor, por eso, como órgano especializado en la materia a nivel nacional se le reconoce su trayectoria, otorgándole el peso y relevancia como presidente del consejo, con lo cual se le permite ejercer todas aquellas facultades que hagan posible la coordinación y, con ello, se deberá constituir como propulsor del aparato administrativo que va a incidir en la conducción de la política nacional en materia de archivos.

Ahora bien, la integración del Consejo Nacional puede agruparse en los llamados poderes federales, los órganos constitucionales autónomos, las representaciones locales y

otros. Así, en el primer bloque encontramos además del Poder Legislativo y Judicial, a dos Secretarías de Estado, cuya participación es necesario comentar puesto que la Secretaría de Gobernación es parte del Consejo Nacional, debido a que lleva a cabo la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios. Asimismo, la Secretaría de la Función Pública, como parte del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, encargada de ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas públicas, tendrá una participación vinculante en la implementación de la LGA, como responsable del control interno en la Administración Pública Federal.

Por otro lado, en el bloque de organismos constitucionales autónomos, aparece de manera importante el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debido a que, en términos de la propia ley general en la materia, es una función de su Sistema Nacional de Transparencia coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión de criterios para la sistematización y conservación de archivos, que permitan localizar eficientemente la información pública, debido a que la existencia de archivos organizados es indispensable para la transparencia y el acceso a la información.

Finalmente, merece una mención especial la participación de los consejos estatales, pues a través de ellos, se da cumplimiento al espíritu federalista de la LGA, en donde se busca que no se encuentren centralizadas las decisiones a nivel federal, sino que tengan garantizada su intervención en la definición de la política nacional de archivos, pues las decisiones, al tomarse de forma colegiada, deberán considerar las aportaciones de las entidades federativas, desde su enfoque particular, para garantizar que estén orientadas al fortalecimiento de la organización y administración homogénea, pero sin vulnerar la soberanía de los Estados.

Israel Uriostegui Salgado

Artículo 66. El Consejo Nacional sesionará de manera ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias se verificarán dos veces al año y serán convocadas por su Presidente, a través del Secretario técnico.

Las convocatorias a las sesiones ordinarias se efectuarán con quince días hábiles de anticipación, a través de los medios que resulten idóneos, incluyendo los electrónicos; y contendrán, cuando menos, el lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión, el orden del día y, en su caso, los documentos que serán analizados.

En primera convocatoria, habrá quórum para que sesione el Consejo Nacional cuando estén presentes, cuando menos, la mayoría de los miembros del Consejo Nacional incluyendo a su Presidente o a la persona que éste designe como su suplente.

En segunda convocatoria, habrá quórum para que sesione el Consejo Nacional, con los miembros que se encuentren presentes, así como su Presidente o la persona que éste designe como su suplente.

El Consejo Nacional tomará acuerdos por mayoría simple de votos de sus miembros presentes en la sesión. En caso de empate, el Presidente tendrá el voto de calidad. En los proyectos normativos, los miembros del Consejo Nacional deberán asentar en el acta correspondiente las razones del sentido de su voto, en caso de que sea en contra.

Las sesiones extraordinarias del Consejo Nacional podrán convocarse en un plazo mínimo de veinticuatro horas por el Presidente, a través del Secretario Técnico o mediante solicitud que a éste formule por lo menos el treinta por ciento de los miembros, cuando estimen que existe un asunto de relevancia para ello.

Las sesiones del Consejo Nacional deberán constar en actas suscritas por los miembros que participaron en ellas. Dichas actas serán públicas a través de internet, en apego a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información. El Secretario técnico es responsable de la elaboración de las actas, la obtención de las firmas correspondientes, así como su custodia y publicación.

El Consejo Nacional contará con un Secretario Técnico que será nombrado y removido por el Presidente del Consejo.

Comentario

El artículo 66 establece cuestiones relacionadas con la operación de todo órgano colegiado, pues refiere temas como son la distinción del tipo de sesiones que pueden llevarse a cabo, los requisitos de la convocatoria y los plazos para realizarla, así como el quórum necesario para tomar decisiones. De ello, no se obtienen particularidades que correspondan de manera exclusiva al Consejo Nacional de Archivos, sino más bien establecen disposiciones para dar certeza en cuanto a la forma de desarrollar una parte importante de sus actividades, que es la de sesionar para resolver los asuntos de su competencia.

En ese sentido, si bien el artículo 71 de la LGA establece que las leyes de las entidades federativas desarrollarán el funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las del Sistema Nacional de Archivos, sobre el aspecto operativo relacionado con el número de sesiones y la forma de convocarlas, no se desprende una obligatoriedad en cuanto a establecerlas de manera equivalente, pues dependerá, en gran medida si consideran necesario la existencia de elementos ejecutivos y figuras de apoyo como la del secretario técnico; de igual forma, respecto del quórum requerido para llegar a acuerdos entre los miembros podrían, válidamente, señalar una mayoría calificada para la atención de ciertos asuntos, y así con cada uno de los temas abordados en el presente artículo.

Ahora bien, lo que requiere una mención especial es la disposición referente a los acuerdos del Consejo Nacional de Archivos sobre proyectos normativos, recordando que dicho órgano colegiado tiene dentro de sus principales atribuciones la de aprobar y difundir la normativa relativa a la gestión documental y administración de archivos; siendo una de las atribuciones de mayor impacto a nivel nacional, se advierte la idea subyacente de reconocer la necesidad de que los miembros asienten de manera clara las razones del sentido de su voto cuando sea en contrario.

Así, se retoma la idea de que los integrantes del Consejo Nacional de Archivos, como representantes de los sujetos obligados de distintos poderes y órdenes de gobierno, tienen facultades y obligaciones específicas, por lo cual deben mantener con responsabilidad su participación en la toma de decisiones.

Asimismo, se complementa la idea con la definición del quórum necesario para adoptar sus decisiones, las cuales serán obligatorias en su cumplimiento, por lo cual, atento al principio de las mayorías, es innegable que si bien la unanimidad sería un ideal, no siempre se puede llegar a ella, por consecuencia inmediata de la pluralidad de ideas, aunque en esos casos, el definir que la mayoría decida, permite abrir brechas de entendimiento y no vulnerar las esferas de competencia de los distintos poderes y niveles de gobierno, así como la soberanía de los estados, pues a través del reconocimiento previo del equilibrio de fuerzas, se llegará a los consensos, sólo de esa forma sería posible operativamente el cumplimiento al mandato constitucional referente a establecer una administración homogénea de los archivos.

Por último, el Reglamento del Consejo Nacional de Archivos que refiere el artículo décimo segundo transitorio de la LGA, deberá complementar la operación y funcionamiento del Consejo, estableciendo las funciones del secretario técnico y demás consejeros, así como la creación de las comisiones, para que a través de ellas se materialicen las atribuciones correspondientes a la emisión de la normativa que aplicará a nivel nacional.

Israel Uriostegui Salgado

Artículo 67. El Consejo Nacional tiene las atribuciones siguientes:

- I. Aprobar y difundir la normativa relativa a la gestión documental y administración de archivos, conforme a las mejores prácticas de la materia;
- II. Aprobar y difundir los criterios y plazos para la organización y conservación de los archivos que permitan localizar eficientemente la información pública;
- III. Formular recomendaciones archivísticas para la emisión de normativa para la organización de expedientes judiciales;
- IV. Emitir recomendaciones a los sujetos obligados para aplicar la Ley en sus respectivos ámbitos de competencia;

- V. Aprobar los lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, que contribuyan a la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados;
- VI. Aprobar acciones de difusión, divulgación y promoción sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial, del valor de los datos abiertos de los documentos de archivo electrónico y como parte de la memoria colectiva;
- VII. Aprobar la política nacional de gestión documental y administración de archivos;
- VIII. Promover entre los tres órdenes de gobierno, estrategias de difusión y divulgación del trabajo archivístico, del patrimonio documental y patrimonio documental de la Nación, y
- IX. Las demás que le otorga esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Comentario

El artículo 67 señala las responsabilidades del órgano técnico-normativo y máximo rector de la coordinación y deliberación del SNA, cuya tarea es implementar la política pública transversal de archivos a través de directrices, criterios y lineamientos que determine esta Ley.

El articulado enuncia los mecanismos e instrumentos que el órgano técnico-normativo debe ir generando para establecer una práctica estandarizada e integral del manejo de los archivos de los sujetos obligados.

La regulación emitida por este órgano supone el establecimiento de las líneas de acción de mediano y largo plazos que requieren ser identificadas y trazadas en una ruta con especificaciones claras, mesurables, cuantificables y con plazos para su consecución.

A partir de lo anterior, la línea base para la distribución de funciones del órgano de coordinación del SNA debe considerar en qué consiste la política nacional de archivos; cuál

será su papel; qué beneficios proporcionaría dicha política; cuáles son sus características principales; cómo puede formularse y ejecutarse; quiénes son sus actores principales; cuáles son los requisitos previos para la formulación de proyectos, estudios, programas de formación de especialistas y usuarios de la información, así como otras actividades destinadas a establecer normas, reglas, métodos e instrumentos normativos para el tratamiento y transferencia de información.

En este contexto, diremos que el Consejo Nacional, como mecanismo nacional de coordinación de los servicios archivísticos, debe cumplir a cabalidad con tres grandes responsabilidades asociadas a sus atribuciones: a) emitir la política pública nacional archivística; b) fungir como el ente ejecutivo del SNA y c) asesorar al ente rector.

- a) Elaborar y emitir la política nacional de archivos implica identificar todos los activos de información del estado, vincular estos con los servicios que debe brindar, las necesidades de los productores y consumidores de estos; priorizar los programas y proyectos; distribuir responsabilidades en su campo de actuación para la consecución de objetivos, establecer indicadores de desempeño, evaluar y mediar los resultados; realizar ajustes y considerar los impactos económicos.
- b) Fungir como el ente ejecutivo del SNA, lo cual consiste en un enfoque administrativo con respecto a los programas y proyectos aprobados por él como órgano coordinador, promover y difundir información sobre las programas y proyectos nacionales, identificar riesgos y dimensionar su impacto; vigilar la aplicación de normas técnicas y operativas; evaluar la incidencia de un programa nacional de desarrollo archivístico mediante la emisión y aprobación de directrices, criterios y normas; procurar la rentabilidad de los servicios archivísticos, proponer medidas complementarias para mejorar la coordinación del desarrollo y la gestión de los recursos de información entre las diversas instituciones; fomentar la enseñanza, formación e investigación para la promoción de los recursos y servicios de información, y difusión de los resultados obtenidos.

Evaluar los recursos de los servicios archivísticos, como los sistemas sectoriales de información y las subredes especializadas; evaluar la rentabilidad,

utilidad e impacto de estos elementos para el desarrollo nacional; acuerdos de cooperación, de utilización compartida de recursos e industria y mercado de la información; apoyar programas de cooperación con instituciones de información regionales e internacionales.

- c) Formular y estimar los mecanismos de asesoría, que se proponen generalmente a partir de comités y grupos de trabajo especializados los cuales se consultarán por el deseo de recibir una asistencia técnica u operativa calificada desde la independencia y la objetividad, pero en otras lo que buscará el ente rector es, simplemente, reforzar su criterio en la toma de decisiones y sumar consensos dentro del Consejo Nacional.

Es importante resaltar que, a lo largo del cuerpo de la Ley, se confieren al Consejo Nacional facultades que posibiliten el éxito de la implementación de esta política.

Claudia López Iglesias

Artículo 68. El Presidente tiene las atribuciones siguientes:

- I. Participar en sistemas nacionales, comisiones intersecretariales, secretarías técnicas, entre otros, que coadyuven al cumplimiento de los acuerdos, recomendaciones y determinaciones que emita el Consejo Nacional;
- II. Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación para el cumplimiento de los fines del Sistema Nacional y demás instrumentos jurídicos que se deriven de los mismos;
- III. Intercambiar con otros países y con organismos internacionales, conocimientos, experiencias y cooperación técnica y científica para fortalecer a los archivos, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- IV. Participar en cumbres, foros, conferencias, paneles, eventos y demás reuniones de carácter nacional e internacional, que coadyuven al cum-

plimiento de esta Ley, así como de los acuerdos, recomendaciones y determinaciones emitidos por el Consejo Nacional;

- V. Fungir como órgano de consulta de los Sistemas locales y de los sujetos obligados;
- VI. Publicar en su portal electrónico las determinaciones y resoluciones generales del Consejo Nacional, y
- VII. Las demás que le otorga esta Ley y otras disposiciones aplicables

Comentario

“Gestión es hacer las cosas bien, liderazgo es hacer las cosas”.

Peter Drucker, filósofo de administración.

El reconocimiento social de la actividad archivística suele estar vinculada a las ciencias sociales, memoria e historia. Sin embargo, la realidad presenta claras diferencias, pues al crecer la importancia de los servicios archivísticos y de los servicios de información en la gestión pública, así como su reconocimiento como una herramienta de decisión del Estado, la forma en que coadyuva con la transparencia, acceso a la información, protección de datos y rendición de cuentas, así como la irrupción de las nuevas tecnologías, reconfigura y rompe el paradigma de quiénes deben ser titulares de los archivos nacionales, las competencias y habilidades gerenciales y ejecutivas que estos deben desarrollar y que se han dejado de lado para satisfacer a un pequeño grupo de profesionales.

Este apartado vale la pena valorarlo desde la vinculación con el artículo 65 y el 111, de la LGA. El primero establece quién debe ser el presidente del Consejo Nacional de Archivos y el segundo, quién es titular y el perfil que debe tener el director del Archivo General de la Nación, lo que establece un doble rol: presidente del Consejo Nacional y director general del AGN.

Como titular del ente rector, es responsable de salvaguardar los servicios archivísticos y recursos de información del Estado mexicano, promoviendo la eficacia y eficiencia en el uso de dichos recursos. Como presidente del Consejo Nacional, además de convocar

y elaborar el orden del día, presidir, coordinar las reuniones, llevar la lista de asistencia de sus miembros y velar por su buen funcionamiento, es el responsable de emitir la política pública nacional archivística y evaluarla, fungir como el ente ejecutivo del SNA y asesorar al ente rector.

Un tercer componente por considerar en este doble rol es, el desglose de funciones del artículo 112 dentro del nuevo estatuto orgánico del AGN; donde las responsabilidades clave deben estar distribuidas o asignadas entre los distintos participantes de la entidad, llámense órganos de gobierno, directivos relevantes, consejos y otros terceros relacionados.

La importancia de alinear este doble rol conlleva un desempeño transparente, donde es necesario incluir un sistema de reglas y procedimientos claros para la toma de decisiones en los asuntos estratégicos y operativos; determinando los límites y puntos de coincidencia de ambos encargos, permitiendo establecer los objetivos y mecanismos necesarios para alcanzarlos y supervisar su cumplimiento sin caer en contradicción o conflicto. Esto puede llegar a ser la diferencia entre tener un Consejo Nacional proactivo y estratégico que genere valor cuantificable o uno pasivo que quede impávido ante las circunstancias normativas, políticas y presupuestales que enfrente el ente rector.

Claudia López Iglesias

Artículo 69. El Consejo Nacional, para el cumplimiento de sus atribuciones, podrá crear comisiones de carácter permanente o temporal, que se organizarán de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones jurídicas que al efecto emita.

Dichas comisiones podrán contar con la asesoría de expertos y usuarios de los archivos históricos, así como miembros de las organizaciones de la sociedad civil.

Los miembros de las comisiones no recibirán emolumento, ni remuneración alguna por su participación en las mismas.

Comentario

La figura de los órganos consultivos (comités, comisiones y grupos de trabajo) dentro del modelo de operación de los sistemas nacionales forma parte importante de los

mecanismos de coordinación, que permiten integrar a expertos teóricos y operativos en diversas disciplinas para el estudio y resolución de problemáticas específicas.

Dentro del SNA, los órganos consultivos pueden verse como subsistemas técnicos auxiliares para el ente rector y el Consejo. La naturaleza de estos debe ser interdisciplinaria, multidisciplinaria y transdisciplinaria, debido a que los recursos de información que se administran a través de los servicios archivísticos del Estado involucran todas las ramas del conocimiento dando una transversalidad al tema.

Por lo que, supeditar o constreñirlo sólo a los archivos históricos implicaría empobrecer la construcción de saberes y provocaría una visión sesgada de lo que es la archivística como herramienta.

La experiencia y aportación de los órganos consultivos se construye en la calidad de sus integrantes, es “la base de su autoridad, poder y prestigio, una autoridad que depende tanto de lo que dice como de quien lo dice”, a través de una doctrina cuyas motivaciones dejan traslucir “la independencia y autonomía que jurídicamente tratan de asegurar sus normas orgánicas”.

Estos cuerpos consultivos pueden llegar a ser muy valiosos por las aportaciones que realizan; sin embargo, es de vital importancia que, para la consecución de sus objetivos, se determine su tipología, número, temporalidad, finalidad, diferencias, reglas de operación, programas de trabajo, perfil de sus integrantes, evaluación y cumplimiento de metas. Así como establecer la diferencia que existe entre un órgano consultivo y la administración activa. Todo esto debe ser mediante procedimientos formalizados por el Consejo Nacional.

La LFA y sus ordenamientos secundarios, consideraron la configuración de dos figuras de carácter permanente dentro del Consejo Nacional de Archivos: Consejo Académico Asesor y un Comité Técnico Consultivo de los archivos del Ejecutivo Federal.

A diferencia de la LFA, la LGA considera la creación de un sólo consejo técnico y científico archivístico integrado por académicos expertos, que asesoran en materias de historia, jurídica, tecnologías de la información y disciplinas afines al quehacer archivístico e in-

corpora a los usuarios de archivos históricos y a las organizaciones de la sociedad civil como parte de los grupos de trabajo.

Los usuarios de los archivos históricos representan a los clientes y consumidores más asiduos, demandantes y críticos de los servicios archivísticos a nivel nacional. Su colaboración se torna de gran valía en cuanto a la experiencia de consulta externa, la medición de la calidad en sus servicios de consulta y la accesibilidad de la información y la construcción de conocimientos a partir de fuentes primarias. Sin embargo, esto no los convierte en especialistas en procesos administrativos, técnicos u operativos en la materia archivística y gestión documental, ya que su autoridad se basa respecto a la materia de su especialidad, los contenidos y contextos de la información de los acervos documentales que consultan y el valor histórico o cultural que tienen para su campo de trabajo. Por ello, la integración de estos profesionales en los órganos consultivos y grupos técnicos debe considerar un equilibrio en número y sus materias de especialidad a fin de tener una visión integral de las problemáticas a resolver.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en los últimos años se han convertido en promotores activos de tareas de verificación, vigilancia, seguimiento y evaluación de acciones y procesos institucionales en asuntos de interés público, observando su correcto desempeño, al tiempo que han propiciado la transparencia, rendición de cuentas y mejora continua de los servicios que brindan los entes públicos. Las OSC han encontrado en los archivos grandes aliados para el desarrollo de su trabajo en temas periodísticos, defensa de los derechos humanos y construcción de habilidades y competencias ciudadanas en la consolidación de una nueva democracia en México. Ante este escenario, las OSC comprenden que los archivos públicos deberán mantener y resguardar su información de tal forma que su consulta y comprensión sea accesible a cualquier persona que lo solicite, ya que constituyen la memoria documental de la administración pública y garantizan el acceso a la información que se ejerza, ahora o en el futuro.

Aunque los archivos como tales no inciden en la toma de decisiones, son herramientas que proporcionan información organizada y sistematizada a los funcionarios quienes implementan las políticas públicas.

CAPÍTULO III

DE LOS SISTEMAS LOCALES DE ARCHIVOS

Artículo 70. Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.

Comentario

Entiéndase como Sistema Local al Sistema de Archivos que cada entidad federativa deberá implementar como figura representativa y normativa a través de la cual se vigile que los sujetos obligados cumplan con la organización y conservación de sus archivos; por lo tanto, se tendrá que articular como un mecanismo de colaboración y coordinación permanente para garantizar la correcta operación.

Esta figura representa a diversos sujetos obligados como los poderes en sus diversos órdenes de gobierno, ayuntamientos de los municipios, órganos constitucionales autónomos, así como a toda persona física o moral que administre recursos públicos y realice actos equivalentes de autoridad, los cuales estarán sujetos a cumplir con diversos métodos, procedimientos, normas y servicios.

Bernardo Alberto Ceballos González

Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los Archivos Generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.

Comentario

Los sistemas estatales como un espejo del SNA, contarán con un consejo local como órgano de coordinación de los sujetos obligados que adoptará con carácter obligatorio las determinaciones del Consejo Nacional.

En la mayoría de las entidades federativas, a través de sus órganos estatales encargados de archivos, anterior a la aprobación y publicación de la LGA, contaban con distintas atribuciones sin homologar la archivística en una sola institución como organismo especializado que, por citar un ejemplo, en el estado de Campeche, la atribución del Archivo General del Estado es en materia histórica, y la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche —hasta el 5 de mayo de 2015, que entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública—, era el organismo regulador en materia de archivos. Por lo anterior, se deben unificar criterios y reconocer o reconocerles, según sea el caso, ya sean de nueva creación o absorbiendo las demás atribuciones dispersas en otras instancias para llegar a ser archivos generales, como especialistas en materia de archivos, instancias concededoras del ciclo vital de la documentación para guiar los trabajos de los consejos locales, a través de sus titulares, como órganos de coordinación y con el nivel administrativo que les permita presidir, evaluar y velar por el cumplimiento de las diversas disposiciones de entre todos los sujetos obligados de su demarcación territorial correspondiente.

Se sugiere que los archivos generales se conformen con la figura jurídica de organismos descentralizados para poder integrarse con atribuciones y en funcionamiento equivalentes al que la LGA otorga al Sistema Nacional de Archivos y por ende a su consejo respectivo.

En los consejos locales deberán participar los municipios como célula básica territorial y con el propósito de tener representación en el Consejo Nacional a través del titular de cada uno de los archivos generales de los estados, quienes velarán por sus intereses y necesidades ya que los municipios no tienen representación directa en el Consejo Nacional, debido a que la misma se otorga a través de los representantes estatales.

Hay que destacar que en Campeche se está analizando el anteproyecto de la Ley de Archivos del Estado de Campeche, armonizada, donde se propone que, a semejanza del Consejo Nacional del Sistema Nacional, el Consejo Local del Sistema Estatal de Archivos quede integrado de la siguiente manera:

Por el titular del Archivo General del Estado quien lo presidirá; el titular de la Secretaría General de Gobierno; el titular de la Secretaría de la Contraloría; un representante del Congreso del Estado; un representante del Poder Judicial del Estado; un integrante de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado; un representante del Consejo Técnico y Archivístico y un representante en materia de archivos en cada uno de los Ayuntamientos de los Municipios.

Bernardo Alberto Ceballos González

Artículo 72. Los Consejos Locales adoptarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las determinaciones del Consejo Nacional, dentro de los plazos que éste establezca.

Los Consejos Locales con base en las determinaciones que emita el Consejo Nacional, publicarán en las gacetas o periódicos oficiales de las entidades federativas, las disposiciones que sean necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley.

Comentario

La disposición obliga a los sistemas locales a generar acciones para dar cumplimiento a las determinaciones del Consejo Nacional, lo cual permitirá permear en los estados y municipios los lineamientos o directrices con el objeto de homologar la actividad archivística todo ello reflejará un SNA funcional y articulado.

Por otra parte, la publicación en las gacetas o periódicos oficiales otorga certeza jurídica a los sujetos obligados, en el cumplimiento de las disposiciones respectivas, elemento *sine qua non* para que la actividad archivística en todo el país se realice en un marco de legalidad y congruencia con lo dispuesto en la Carta Magna, a través del artículo 73, fracción XXIX-T, que establece que la LGA buscará la organización y administración homogénea de los archivos en los diferentes ámbitos de gobierno, entre ellos las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Bernardo Alberto Ceballos González

Artículo 73. Los Consejos Locales tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional;
- II. Aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales;
- III. Aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva;
- IV. En el marco del Consejo Nacional, los Consejos Locales podrán proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados del ámbito local, que contribuyan a la organización y conservación homogénea de sus archivos;
- V. Establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados de los municipios o de las alcaldías, según corresponda;
- VI. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el Consejo Nacional;
- VII. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos, y

VIII. Las demás establecidas en esta Ley.

Comentario

Las atribuciones de los Consejos Locales se encuentran establecidas en el sentido de implementar, aprobar y operar las determinaciones tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados que emita el sistema estatal de archivos a través de dicho consejo.

Habrá que agregar la posibilidad de emitir recomendaciones a los sujetos obligados para aplicar la LGA en sus respectivos ámbitos de competencia; aprobar acciones de difusión, divulgación y promoción sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial, del valor de los datos abiertos de los documentos de archivo electrónico y como parte de la memoria colectiva; y promover al interior de las entidades y los municipios estrategias de difusión y divulgación del trabajo archivístico y del patrimonio documental del estado.¹⁶

Bernardo Alberto Ceballos González

CAPÍTULO IV

DE LA COORDINACIÓN CON EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Artículo 74. El Sistema Nacional estará coordinado con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción y deberá:

- I. Fomentar en los sistemas, la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;

¹⁶Estas tres atribuciones más de los consejos locales, se tomaron y adecuaron de las atribuciones del Consejo Nacional contenidas en el artículo 67 de la Ley General de Archivos en sus fracciones IV, VI y VIII.

- II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;
- III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos, y
- IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan.

Comentario

En los últimos 16 años, el derecho de acceso a la información y la transparencia han permitido poner de manifiesto que los archivos son un elemento nodal para el funcionamiento de la gestión pública, al ser el principal insumo para el desarrollo de todas las actividades gubernamentales. Este insumo es fundamental para garantizar el derecho al acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

La reforma constitucional de 2014 sentó las bases para crear el Sistema Nacional de Transparencia, estableciendo la obligación de coordinación entre los organismos garantes, nacional y locales, con las entidades encargadas de atender las materias de fiscalización, archivos e información estadística y geográfica previstas en el artículo 6° constitucional, sumándose a las estrategias de rendición de cuentas en el Estado mexicano para el combate a la corrupción.

Pero una forma de establecer los mecanismos de coordinación y colaboración entre estas instancias a través de sus consejos, los sistemas nacionales y locales deberán establecer programas que posibiliten la cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación de las acciones para el cumplimiento de las políticas en materia de transparencia, archivos, acceso a la información y protección de datos personales.

La reforma constitucional de 2015, en su artículo 113, estableció la creación del Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades de

todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Así también, establece los sistemas locales anticorrupción en las entidades federativas con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Los sistemas de transparencia y anticorrupción deberán hacer uso de la información a través de los servicios de información del Estado: los archivos. Estos son el eje articulador de la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Para ello, existe el SNA como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

A nivel preventivo, la información permite identificar los nexos entre autoridades y ciudadanos que son susceptibles de corrupción, y a partir de ahí simplificarlos, depurarlos o mejorarlos limitando las posibilidades para que el acto se lleve a cabo.

En cuanto a la supervisión, la información permite obtener indicios de posibles actos de corrupción y, con ello, presentar las denuncias.

Para el seguimiento y sanción, disponer de información permite evaluar y monitorear el desempeño de las instituciones responsables de dar seguimiento y sancionar los delitos accionando, con esto, procesos reales de rendición de cuentas.

Asimismo, es necesario que los tres sistemas identifiquen los ámbitos normativos y de gestión pública en donde confluyen, lo que permitirá a cada uno, entender y respetar el alcance de competencia y correlación, no sólo a nivel de los poderes federales, sino en cada entidad federativa.

Los tres sistemas cuentan con sus propios sistemas locales, los cuales deben coordinar acciones entre autoridades de distintos órdenes de gobierno y de poderes en relación con sus atribuciones específicas referidas a hechos de corrupción, fiscalización y control

de recursos públicos, así como de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales que incluye documentar, preservar, difundir y otorgar acceso a información relacionada con la gestión gubernamental, fiscalización y el ejercicio de recursos públicos.

Al igual que los sistemas nacionales, los sistemas locales de transparencia, anticorrupción y archivos también deberán coordinarse entre sí a través de sus consejos.

Este modelo sistémico e integral de implementación de políticas públicas logra alinear sus mecanismos de colaboración y coordinación desde la homologación y estandarización de procesos y procedimientos de funciones administrativas comunes de los entes públicos, de ahí que deberán alinearse programas nacionales de capacitación y profesionalización de servidores públicos, programas de sensibilización, interoperabilidad entre plataformas nacionales, capacidad de verificación y cumplimiento de obligaciones en sus respectivos ámbitos, cruce de información y reutilización de la misma con el fin de liberar de cargas administrativas y regulatorias a los sujetos obligados logrando la eficacia y eficiencia administrativa.

Es imperativo establecer la vinculación con el SNA como eje articulador y base para el funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción, pues sólo de esta forma se garantizarán los derechos al acceso a la información y a la buena administración, pero sobre todo, en alcanzar lo que se denomina buen gobierno, caracterizado por la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho, revelando la forma en que el gobierno utiliza los recursos en beneficio del desarrollo del país.

Claudia López Iglesias y Elsa Bibiana Peralta Hernández

CAPÍTULO V

DE LOS ARCHIVOS PRIVADOS

Artículo 75. Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, y aquellos declarados como Monumentos históricos, en términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán inscribirlos en el Registro Nacional, de conformidad con el Capítulo VI del presente Título.

Asimismo, los particulares podrán solicitar al Archivo General asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.

Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia nacional, de conformidad con los criterios que establezca el Consejo Nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación.

El Archivo General convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares.

Comentario

El artículo 4, inciso IX de la presente ley define a los archivos privados considerados de interés público; la misma ley específica que será el Consejo Nacional de Archivos (CONARCH) el que establezca los criterios para dicha denominación. Por tanto, será necesario esperar a la constitución del CONARCH, acorde a lo estipulado en la LGA, y la conformación del grupo de trabajo que tendrá la responsabilidad de elaborar los criterios. Hasta entonces los archivos privados podrán obtener tal categoría, sin perder los particulares la propiedad de los mismos.

De acuerdo con el artículo 79 de la LGA, los dueños de archivos privados de interés público están obligados a inscribirlos en el Registro Nacional, lo cual será efectivo en la medida que se conozcan y apliquen las disposiciones emitidas por el Consejo Nacional.

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFSM), artículos 35 y 36 reformados en enero de 2018, dan cabida a los archivos privados, en el inciso III que considera monumentos históricos a:

“Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país.”

Ningún archivo mexicano —público o privado— ha sido objeto de una declaratoria de monumento histórico. Si bien la LFSM contempla en su artículo 5º., la posibilidad de que las declaratorias sean a petición de parte, así mismo señala el procedimiento y pasos a seguir (Art. 5º. Bis y Ter.), estos se centran en “zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos” haciendo alusión sólo a inmuebles, sin considerar los muebles o bienes culturales. Precisamente en estas dos categorías, de acuerdo con la UNESCO¹⁷ se ubican los archivos. Dicho organismo internacional, desde su creación en 1945, ha inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial un archivo.¹⁸

Los poseedores de archivos privados de interés público deberán ponderar las condiciones de conservación del documento, y de ser necesario —su clasificación, catalogación y restauración—, antes de realizar cualquier proceso de copiado del material. El Archivo General de la Nación, de acuerdo con este artículo, dará la asesoría necesaria.

En el documento “Directrices y Criterios para los Archivos Privados inscritos en el Sistema Nacional de Archivos y aquellos declarados de interés público” elaborado

¹⁷Recomendación sobre el Intercambio Internacional de Bienes Culturales del 26 de noviembre de 1976 y Recomendación para la Protección de Bienes Culturales Muebles, 28 de noviembre de 1978.

¹⁸Archivo General de Indias en unión con la Catedral y el Alcázar de Sevilla, España, en 1987. <https://www.amabpac.org.mx/wp/actividades/directrices-y-criterios-para-los-archivos-privados/>

¹⁹Elaborado por Belem Oviedo Gámez, Aracely Monroy Pérez, Ma. Eugenia Ponce Alcocer, Alejandra Gómez Morín Fuentes y Amanda Rosales Bada.

por la Asociación Mexicana de Archivos y Bibliotecas Privados, A.C. (AMABPAC)¹⁹ para el CONARCH, establece que el acceso a la información contenida en sus acervos documentales es fundamental para el estudio, difusión y conocimiento de la historia. Cada archivo privado deberá contar con un reglamento de consulta que asegure la preservación de los documentos que custodia, y establezca las condiciones de acceso. El investigador estará obligado a conocer y acatar los reglamentos de cada institución, siendo el único responsable —legal y moral— del uso que le dé a la documentación e información obtenida en los archivos.

Belem Oviedo Gámez

Artículo 76. Los poseedores de documentos y archivos privados de interés público deberán ordenar sus acervos y restaurar los documentos que así lo ameriten, apegándose a la normatividad nacional e internacional existente y a las recomendaciones emitidas por el Consejo Nacional.

El Estado mexicano, respetará los archivos privados de interés público en posesión de particulares, procurando la protección de sus garantías y derechos siempre que cumplan con los requisitos de conservación, preservación y acceso público.

Comentario

Las “Directrices y Criterios para los Archivos Privados inscritos en el Sistema Nacional de Archivos y aquellos declarados de interés público”, elaborados por la AMABPAC²⁰ para el CONARCH, señalan que en la organización de los archivos privados deberá respetarse su unidad, identificable con el principio de procedencia. Dentro de esa unidad se acatará el orden original, previo estudio del ente generador: estructura orgánica, historia institucional, y/o biografía de quien le dio origen (Art. 4°).

²⁰Elaborado por Belem Oviedo Gámez, Aracely Monroy Pérez, Ma. Eugenia Ponce Alcocer, Alejandra Gómez Morín Fuentes y Amanda Rosales Bada. <https://www.amabpac.org.mx/wp/actividades/directrices-y-criterios-para-los-archivos-privados/>

Asimismo, independientemente de las características particulares de cada archivo es recomendable aplicar la división tradicional que marca la normatividad internacional en materia de archivos: fondo, sección o colección, serie, subserie o tipo documental (Art. 5°).

De acuerdo con los objetivos de cada institución es recomendable contar con un programa de conservación preventiva, de acuerdo con las características de los expedientes y a las posibilidades de los poseedores de documentos o archivos. “La perdurabilidad de los fondos está íntimamente relacionada con el establecimiento de normas que palien la degradación química, física y biológica de los bienes culturales” (Art. 6°).

AMABPAC recomienda elaborar instrumentos de consulta que agilicen el acceso a la información contenida en los acervos, y procurar la digitalización, con el propósito de facilitar la consulta de los acervos y evitar el deterioro resultado de la manipulación de los mismos (Art.8°).

Hay que recordar que únicamente, y en todo momento, el Archivo General de la Nación podrá recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental de la nación, cuando se ponga en riesgo su integridad, debiéndose observar las disposiciones reglamentarias y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, incluyendo la garantía de audiencia, así como las demás disposiciones jurídicas aplicables (Art. 97). Por lo tanto, los archivos privados deberán aplicar las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme a los criterios que emita el Archivo General de la Nación y el Consejo Nacional (Art. 95).

Belem Oviedo Gámez

Artículo 77. En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular y en general cuándo se trate de documentos acordes con lo previsto en el artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, el particular que pretenda trasladar el dominio deberá notificar por escrito al Archivo General, para que éste manifieste en un plazo de veinte días hábiles su interés de adquirirlo, en cuyo caso contará con un derecho preferente respecto de los demás compradores.

La omisión en la notificación por parte del particular será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de la misma en términos de la normatividad aplicable. Las casas de subastas, instituciones análogas y particulares que pretendan adquirir un documento histórico, tendrán la obligación de corroborar, previamente a la operación de traslado de dominio, que el Archivo General haya sido notificado de la misma.

Comentario

De acuerdo con el presente artículo y a la LFSM, los particulares propietarios de archivos o documentos de los siglos XVI al XIX, así como de folletos y otros impresos de la misma temporalidad, están obligados a informar al Archivo General de la Nación, cuando pretendan vender un documento, archivo o impreso.

Puesto que la ley no contempla la enajenación por donación y por permuta, en caso de existir riesgo de que archivos, documentos o impresos considerados de interés público sean entregados a instituciones extranjeras, se deberá recurrir a la LFSM, artículo 53, que especifica las sanciones a las que se hacen acreedores quienes “pretendan sacar o saquen del país un monumento arqueológico, artístico o histórico, sin permiso del Instituto competente”, y a quienes organicen o financien tales conductas.

La UNESCO y el gobierno mexicano, a través de la LFSM, reconocen a los documentos históricos como bienes culturales, por lo que de acuerdo con el artículo 15 de la Ley, los comerciantes en monumentos históricos y artísticos, incluidas las casas de subasta “deberán registrarse en el Instituto competente, llenando los requisitos que marca el Reglamento respectivo”. Es indispensable mantener una comunicación directa con el Archivo General de la Nación, para evitar que la adquisición o venta de un documento histórico sea anulada y se expropie el bien cultural en términos de la LGA y de la LFSM.

Belem Oviedo Gámez

CAPÍTULO VI

DEL REGISTRO NACIONAL DE ARCHIVOS

Artículo 78. El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General.

Comentario

El Registro Nacional de Archivos tiene como propósito el control, preservación, conservación y organización del patrimonio documental de la Nación. Se trata de que los archivos de cada institución o ente público²¹, así como los archivos privados de interés público, sean reconocidos por el AGN y en ese sentido por el Estado Mexicano. Para ello, los responsables de los sistemas institucionales de archivo y quienes posean archivos o documentos de interés público, deberán solicitar al AGN su registro, mismo que obtendrán luego de proporcionar la información general y específica sobre su sistema institucional o bien sobre el archivo privado.

El AGN por su parte, con la información obtenida, deberá asignar un código de referencia que identificará a cada archivo como único a nivel nacional e internacional y establecerá el vínculo con sus respectivos instrumentos descriptivos de acuerdo con la normatividad internacional en la materia.

El código estará compuesto por los siguientes elementos:

- Las siglas del país.
- El código del Estado.

²¹Art. 4 XXVI. Entes públicos: A los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno.

- El código del municipio.
- Siglas del Archivo.

El archivo institucional deberá utilizar este código para facilitar el intercambio de información a nivel nacional e internacional.

Olga Minerva Castro Luque

Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

Comentario

La obligatoriedad de la inscripción al Registro Nacional de Archivos es uno de los dispositivos legales a través del cual la Ley reconoce la preeminencia del interés colectivo de la nación respecto a cualquier otro tipo de interés, por cuanto busca inhibir posibles actos u omisiones que puedan afectar la salvaguarda tanto del patrimonio documental de la nación propiedad del Estado, como de los archivos privados de interés público, pertenecientes o en posesión de particulares.

En esta Ley, a diferencia del anteproyecto de iniciativa que le antecedió y de la Ley Federal de Archivos, la inscripción al Registro Nacional de Archivos es obligatoria y no potestativa, incluso para las personas físicas o morales que no disfruten de recursos públicos ni realicen actos de autoridad en el ámbito gubernamental pero que estén en posesión de documentos, colecciones o archivos considerados de interés público.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 75, se identifican como documentos o archivos de interés público aquellos cuyo contenido resulte de relevancia para el conocimiento de la historia nacional. Es decir, toda fuente documental, cualquiera que sea su naturaleza y procedencia, que contenga información significativa y primordial de la vida intelectual,

social, política, económica, cultural, artística y técnica, debido a su importancia para la historia, la investigación, la ciencia, la cultura y la tecnología de la nación.

La inscripción al Registro Nacional de Archivos conlleva el registro de la existencia y ubicación de los documentos, colecciones y archivos, así como la actualización anual de la información contenida en dicho registro.

Esta inscripción para los particulares no está sujeta a ningún gravamen; no afecta el dominio, propiedad o custodia de los documentos y archivos, salvo cuando sus propietarios o poseedores incurran en actos u omisiones en contra del patrimonio que custodian, señalados en la propia Ley y en la normativa aplicable; por ejemplo, destruir, vender, trasladar la propiedad o extraer del país documentos y archivos sin previa notificación y autorización del AGN.

El Registro Nacional de Archivos obliga a los custodios de estos archivos a garantizar su conservación, preservación y acceso; y permite a los interesados que lo soliciten, contar con asistencia técnica en materia de administración de archivos y gestión documental, así como el servicio de reprografía por parte del AGN o sus equivalentes en las entidades federativas, con objeto de favorecer su consulta, estudio y difusión.

Olga Minerva Castro Luque

Artículo 80. El Registro Nacional será administrado por el Archivo General, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Nacional.

Comentario

Se incluye esta disposición en congruencia con lo que establecen los artículos 104 y 105 de la Ley, mismos que otorgan al AGN el carácter de organismo descentralizado no sectorizado, y de entidad especializada en materia de archivos, y asimismo en las atribuciones que la Ley confiere al Consejo Nacional de Archivos en el título II del capítulo IV.

Olga Minerva Castro Luque

Artículo 81. Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.

La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General.

Comentario

Existe ya una aplicación en la página del AGN creada en abril de 2018, donde se puede hacer el registro de los archivos para el Registro Nacional de Archivos con el carácter de históricos <https://datos.gob.mx/busca/dataset/registro-nacional-de-archivos-historicos>. Se trata de un formato en Excel con los siguientes datos y actualmente se cuenta con el registro de 2,704 archivos históricos registrados.

- I. Código de archivo.
- II. Archivo.
- III. Titularidad.
- IV. Orden de gobierno.
- V. Tipo de archivo.
- VI. Responsable.
- VII. Cargo.
- VIII. Teléfono.
- IX. Correo electrónico.
- X. Calle.

- XI. Colonia.
- XII. Estado.
- XIII. Siglas Estado.
- XIV. Municipio.
- XV. Código Postal.

Se considera necesario actualizar la aplicación y los datos a fin de que sea un registro que abarque los diversos tipos de archivo ya sean de trámite, concentración o históricos. Asimismo, habrá que integrar alguna información acerca del contenido de los archivos para orientar a quien lo consulta.

El Registro Nacional de Archivos constituye, en suma, una herramienta fundamental para la inscripción, control, seguimiento, actualización y accesibilidad de los archivos tanto de los sujetos obligados como de los que estén en propiedad o posesión de personas físicas y o morales y que sean de interés público.

Olga Minerva Castro Luque

CAPÍTULO VII

DE LOS FONDOS DE APOYO ECONÓMICO PARA LOS ARCHIVOS

Artículo 82. Cada entidad federativa podrá prever la creación y administración de un Fondo de Apoyo Económico para los archivos locales, cuya finalidad será promover la capacitación, equipamiento y sistematización de los archivos en poder de los sujetos obligados en sus respectivos ámbitos territoriales de competencia.

Comentario

Para analizar el contenido y los alcances de este precepto, conviene ubicarlo en el diseño de la propia norma citada. Ésta forma parte del Libro Primero “De la organización y

administración homogénea de los archivos”, en su título cuarto “Del Sistema Nacional de Archivos”; y, en el capítulo VII “De los fondos de apoyo económico para los archivos”.

Como sabemos, el libro primero corresponde a la parte dura de la norma: descripción del modelo para que los archivos se organicen, conserven, administren y preserven de manera homogénea. Todas las acciones descritas requerirán de inversión para crear y desarrollar infraestructura, adquirir mobiliario y tecnología. En resumen, para equipar a los archivos, así como para contratar a personal con las habilidades, conocimientos y experiencias necesarias o, en su defecto, para capacitar a quienes deberán de administrar los archivos. La LGA, en síntesis, comprende un conjunto de tareas y acciones que deberán de emprender todos los sujetos obligados y que, en consecuencia, implica el ejercicio de recursos económicos.

Por otra parte, la principal debilidad de las dos primeras leyes generales, de la triada de normas derivadas de la reforma constitucional de febrero de 2014 en materia de transparencia, consiste en la falta de previsión económica para que, tanto los órganos garantes como los sujetos obligados pudieran implementar su contenido. De esta manera, prácticamente con los mismos recursos se ha tenido que atender al conjunto de facultades, competencias y atribuciones crecientes. En algunos casos excepcionales, los efectos de estas nuevas tareas pudieron mitigarse con ajustes presupuestales posteriores, mismos que no han terminado de ser suficientes y que no constituyen una práctica generalizada para todo el país.²²

Y, si bien esto no ha ocurrido en el caso de los órganos garantes, mucho menos se ha reflejado en los sujetos obligados.

Frente a ese reto es que se determinó incluir al final del título cuarto, que describe al Sistema Nacional de Archivos, un capítulo que pretende establecer la forma como se financiarán estas tareas a partir de un criterio esencial: que cada entidad federativa proceda a crear fondos de apoyos económicos para atender estas tareas.

²² Estados que destinan un presupuesto a los órganos garantes, menor a \$10.00 *per cápita*: Sonora, CDMX, Colima, Tlaxcala, Baja California Sur, San Luis Potosí, Morelos, Estado de México, Querétaro, Durango, Sinaloa, Nayarit, Oaxaca, Jalisco, Michoacán, Hidalgo, Guanajuato, Veracruz, Tamaulipas, Baja California, Guerrero, y en el extremo se tiene a Puebla y Chiapas, con un presupuesto menor a \$3.00 *per cápita*.

No obstante, una obligación como esta, definida sin contar con un diagnóstico específico que identifique con precisión el costo financiero de la implementación de la norma, fue matizado.

En nuestro país es frecuente que, durante los procesos de negociación de las normas, los equipos que representan a los gobiernos en turno sean sumamente cuidadosos en verificar que cualquier tipo de obligación adicional no sea totalmente imperativa y se matice degradando el explícito mandato del deber jurídico en un discrecional poder subjetivo y no siempre correctamente judicialable. Por esa razón, la LGA prevé como modalidad de financiamiento, para cumplir con sus mandatos, la posibilidad de las entidades federativas para crear estos fondos.

Sin embargo, vista la norma en el contexto general del sistema jurídico mexicano, la pretensión gubernamental debe verse derrotada para que se imponga la mejor de todas las acciones posibles para procurar así que, los recursos necesarios para la implementación de la norma, sea una realidad.

Si consideramos que las más recientes reformas constitucionales para garantizar el derecho de acceso a la información pública incluyeron como obligaciones inmediatas, para todos los sujetos obligados, resguardar los documentos en archivos administrativos actualizados (2007), así como documentar todos los actos que realicen en el ejercicio de sus facultades, competencias y atribuciones (2014), encontraremos que esas dos obligaciones constituyen garantías primarias del derecho humano en cuestión. Y, si en México, las personas gozan de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que nuestro país forma parte, así como las garantías para su protección, debemos considerar que estos derechos y garantías deben cumplir con un conjunto de principios entre ellos el de progresividad.

Si bien dicho precepto no obliga a las autoridades a cumplir con los estándares de protección o tutela, de manera inmediata y de un día para otro, sí exige una revisión exhaustiva de las posibilidades reales de gasto de los gobiernos para adoptar las mejores medidas que les sean posibles, ajustando, si es necesario, su forma de ejercer los recursos públicos. No han sido pocas las resoluciones de las altas cortes de los países para sancionar la indiferencia que han padecido en diversas materias ante la argumen-

tación, no sustentada, que identifica a los recursos públicos como bienes escasos e insuficientes, con lo que se pretende justificar la falta de actuación gubernamental.²³

Lo cierto, sin embargo, es que los recursos públicos en México, aún en los periodos más difíciles y de crisis, han sido crecientes y, muchos de ellos, ejercidos al margen del proceso de presupuestación.²⁴

Por esa razón, todos los actores involucrados en la implementación de la LGA, deben insistir en que es indispensable destinar el financiamiento necesario para que esta ley desarrolle las garantías constitucionales del derecho de acceso a la información pública; y, además demandar, si es necesario, el examen del diseño general de gasto público para que se corrijan los abusos y derroches en su ejercicio y se oriente a reorganizar las bases esenciales de la función pública: los archivos.

José Guadalupe Luna Hernández

Artículo 83. El Gobierno Federal podrá otorgar subsidios a los Fondos de Apoyo Económico para los archivos locales en términos de las disposiciones aplicables y conforme a los recursos que, en su caso, sean previstos y aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal que corresponda, sin que los mismos puedan rebasar las aportaciones que hubiesen realizado las entidades federativas en el ejercicio fiscal de que se trate y, en su caso, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México.

Comentario

Toda vez que en la disposición anterior se precisa que, para implementar la LGA en las entidades federativas y en los municipios, la fuente de financiamiento será local, este artículo constituye una abierta confesión institucional que reconoce que dichos fondos serán insuficientes para cumplir con las nuevas obligaciones.

²³Cfr. Sentencia de Tutela del Tribunal Constitucional Colombiano, T-025/04: El principio de progresividad implica incluso reorientar la política pública en la senda del desarrollo progresivo del derecho.

²⁴De 2006 a 2015, en el Estado de México, los ingresos adicionales a los contenidos en la Ley de Ingresos del estado, los cuales fueron ejercidos sin contar con la autorización de la legislatura local, ascendieron a 333 millones 928 mil pesos, 3.6 veces más que el monto total del presupuesto de 2006 y 1.5 veces más que el mismo monto, pero del presupuesto de 2015.

Este precepto en particular tiene como finalidad establecer la posibilidad, una vez más bajo la concepción restrictiva de las potestades y no de las obligaciones del Gobierno Federal, para igualar las inversiones realizadas por las entidades federativas.

La modalidad de inversión contenida en este artículo, mejor conocida como *pari passu* (al mismo tiempo y en la misma medida) no es nueva, ha sido empleada por organizaciones internacionales, tanto promotoras del desarrollo como en modalidades de endeudamiento y, en nuestro país, en distintos fondos y programas federales; generalmente han propiciado un esquema de cofinanciamiento entre distintos niveles del sector público; por ejemplo, en el Fideicomiso de Fomento Agropecuario del Estado, el Fondo Nacional de Infraestructura, el Fondo Nacional de Desastres o bien en el sector privado, como ocurre en el Fideicomiso del Museo Nacional de la Energía y la Tecnología o en el Fondo Nacional Emprendedor.

Vale la pena señalar que no siempre esta modalidad permite obtener los resultados propuestos; un ejemplo es el Fondo Nacional de Desastres, en cuyo caso se generaron adeudos que se acumularon durante años y se llegó al extremo de integrar fondos adicionales que financiaran la aportación que las entidades federativas deberían integrar para acceder al FONDEN.

Sin embargo, lo que se debe resaltar es una debilidad estructural persistente, a pesar de este esfuerzo, en las tres leyes generales: la de transparencia y acceso a la información pública, la de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y la de archivos, puesto que las tres incumplen con un principio constitucional: el presupuesto basado en resultados.

Ese principio, orientado a sustituir las tendencias presupuestales, integrando una planeación más eficiente y efectiva, que debió haber generado incentivos para mejorar el desempeño gubernamental y consolidar un sistema de rendición de cuentas, condujo a dos extremos en el proceso de programación del gasto: por un lado, que no se erogase ningún recurso que no haya sido previamente autorizado; y, por otro lado, que para proceder a realizar cualquier reforma legal se cuente con la valoración del impacto presupuestal, elementos señalados en los párrafos segundo y tercero del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, disposiciones que, por cierto, se han incorporado a la legislación financiera de las distintas entidades federativas.

En cada una de las tres leyes generales previamente citadas, el conjunto de facultades, competencias y atribuciones ha crecido exponencialmente; los procesos se han detallado, integrando un alto estándar en la protección de los dos derechos fundamentales; y, en el diseño de la política pública de gestión documental, aunque la previsión económica para cumplir con estas tareas se ha eludido.

Evidentemente que, al tratarse de una ley general, cuya implementación corresponde a los tres niveles de gobierno, resultaba técnicamente difícil realizar, con un impacto presupuestal completo de su implementación; sin embargo, de haberse realizado una valoración presupuestal de la inversión que se requerirá en el ámbito federal para implementar la norma, habría ayudado a establecer marcos de referencias para que, en el proceso de armonización de la legislación local, los poderes legislativos hicieran lo propio y calcularan los montos necesarios, posibles o disponibles, para implementar la LGA.

Al no procederse de esta manera, el proceso de negociación presupuestal para financiar la implementación de esta ley corre el riesgo de quedar supeditado a las condiciones generales de definición del gasto público, en detrimento de los archivos que, hasta este momento, han sido disminuidos en su importancia frente a las acuciantes e innegables necesidades sociales con las que, sin embargo, se comparte la falta de atención en el diseño del gasto público, que no siempre prioriza verdaderamente las necesidades sociales o compromete su ejecución bajo criterios de austeridad, sensatez y eficiencia.

Con desaliento se puede pensar que los archivos seguirán rezagados en el espectro de necesidades que debe financiar el gasto público. Sin embargo, es necesario señalar que, la organización de los gestores documentales, en su persistente empeño por mejorar su noble labor y con la alianza estratégica de los archivos estatales y los órganos garantes de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales, podrían promover una estrategia para judicializar la falta de la inversión adecuada para implementar esta nueva ley.

Puede servirnos, como ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 95/2016 presentada por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en contra de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información

Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, debido a la omisión de la LXIII Legislatura del H. Congreso, así como del Ejecutivo del Estado, al expedir la ley sin otorgar un presupuesto adecuado y suficiente.

José Guadalupe Luna Hernández