
● Introducción

El *Diagnóstico para la Armonización de las Legislaciones Locales en materia de archivos* busca identificar el estado de los marcos jurídicos vinculados a la gestión documental y los archivos públicos en México, y advertir aspectos específicos que deben tomarse en cuenta para implementar un proceso de armonización nacional a partir de identificar elementos que son de observancia obligatoria, o bien, configuran una base mínima de regulación, así como aquellos que permiten a la federación y a los estados llevar a cabo cierta libertad de configuración normativa sin contradecir lo dispuesto en la Ley General de Archivos.

Lo anterior permitirá evitar contraindicaciones o modificaciones a las bases y procedimientos previstos en la Ley General de Archivos en las legislaciones estatales, y asegurar un proceso de armonización que cumpla con los elementos previstos en la misma LGA.

Metodología

El punto de partida son las propias legislaciones locales en materia de archivos, a fin de conocer los contenidos técnico-jurídicos de los textos vigentes, para conocer el estado que guardan en relación con la legislación general.

El método empleado es de tipo comparativo, por tanto, la información busca mostrar similitudes, diferencias y variantes relevantes en las legislaciones estatales.

Los pasos consistieron en:

1. Selección de atributos o categorías relevantes para el diseño de la matriz de trabajo.
2. Alimentación de matriz de trabajo.

3. Análisis de la Información.
4. Identificación de hallazgos.
5. Elaboración del Diagnóstico Legislativo a partir del análisis y los hallazgos.

Secciones y temas normativos

El diagnóstico de normatividad estatal en materia de archivos que se presenta incluye el análisis de la normatividad de cada una de las 28 entidades federativas que cuentan con ley en materia de archivos considerando las siguientes secciones y temáticas

- I. Generalidades
 1. Objeto.
 2. De la interpretación de la ley y supletoriedad.
 3. De los sujetos obligados.
 4. De los principios.

- II. Documentos Públicos y obligaciones
 1. Documentos públicos.
 2. Obligaciones.
 3. Acta de entrega y recepción de archivos.

- III. Sistema institucional de archivos
 1. Del sistema institucional de archivos.
 2. Planeación archivística.
 3. Área coordinadora.
 4. Áreas operativas.
 5. Archivos históricos.
 6. Archivos electrónicos.

IV. Valoración y conservación

1. Valoración.
2. Conservación.

V. Organización y funcionamiento

1. Sistemas locales y consejos locales.
2. Archivos privados.
3. Capacitación y cultura archivística.
4. Organización y funcionamiento del Archivo General de la Nación.

VI. De las infracciones y sanciones

1. De las infracciones

A partir de lo anterior se elaboró el *Diagnóstico para la Armonización de las Legislaciones Locales en materia de archivos*. El estudio de normatividad estatal en materia de archivos se hace por cada uno de los 28 estados del país que cuentan con ley de archivos, las cuatro entidades no consideradas por no tener ley son: Durango, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas.

Para cada uno de los 28 estados se hace un diagnóstico de los apartados específicos antes mencionados (I. a VI.). En todos los casos se introduce el tema normativo con lo dispuesto por la Ley General de Archivos, posteriormente se presenta lo que al respecto consideran o dejan de considerar las leyes estatales, y finalmente se hace un apunte de lo que sobra, falta o debe adecuarse para cumplir con lo que mandata la LGA.

Es necesario mencionar que a fin de no ser reiterativos y facilitar la lectura de las normas relevantes, a la Ley General de Archivos se le denomina a lo largo del diagnóstico como “ley general” y a las diversas leyes de los estados como “ley de (estado)”.

Listado de normatividad en materia de archivos por entidad federativa

Entidad federativa	Nombre de la ley	Fecha de publicación	Fecha de publicación de la última reforma
Aguascalientes	Ley de Archivos del Estado de Aguascalientes	29/09/2014	03/07/2017
Baja California	Ley General de Administración Documental para el Estado de Baja California	11/07/2003	16/09/2010
Baja California Sur	Ley del Sistema Estatal de Archivos del Estado de Baja California Sur	20/06/1994	20/06/1994
Campeche	Ley de Archivos del Estado de Campeche	06/05/2010	06/05/2010
Chiapas	Ley del Sistema Estatal de Archivos de Chiapas	20/10/1993	20/10/1993
Chihuahua	Ley de Archivos del Estado de Chihuahua	26/06/2013	03/10/2016
Ciudad de México	Ley de Archivos del Distrito Federal	08/10/2008	28/11/2014
Coahuila	Ley de Archivos Públicos para el Estado de Coahuila de Zaragoza	25/05/2007	27/05/2007

Entidad federativa	Nombre de la ley	Fecha de publicación	Fecha de publicación de la última reforma
Colima	Ley de Archivos del Estado de Colima	26/11/2005	22/11/2016
Durango	Sin ley		
Guanajuato	Ley de Archivos Generales del Estado y los Municipios del estado de Guanajuato	15/06/2007	01/07/2016
Guerrero	Ley de Archivos Generales del Estado Libre y Soberano de Guerrero	30/12/2008	05/06/2009
Hidalgo	Ley de Archivos del Estado de Hidalgo	07/05/2007	07/05/2007
Jalisco	Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco	08/01/1998	19/02/2005
Estado de México	Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México	24/03/1986	20/12/2016
Michoacán	Ley de Archivos Administrativos e Históricos del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios	03/03/2004	19/11/2009

Entidad federativa	Nombre de la ley	Fecha de publicación	Fecha de publicación de la última reforma
Morelos	Ley Estatal de Documentación y Archivos de Morelos	16/09/2009	01/03/2017
Nayarit	Ley de Archivos del Estado de Nayarit	05/05/2012	31/10/2015
Nuevo León	Sin ley		
Oaxaca	Ley de Archivos del Estado de Oaxaca	03/07/2008	10/03/2012
Puebla	Ley de Archivos del Estado de Puebla	13/09/2013	19/10/2015
Querétaro	Ley de Archivos del Estado de Querétaro	24/07/2009	13/10/2018
Quintana Roo	Ley del Sistema de Documentación del Estado de Quintana Roo	28/12/2001	15/01/2002
San Luis Potosí	Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí	20/10/2012	20/10/2012
Sinaloa	Sin ley		
Sonora	Ley de Archivos Públicos para el Estado de Sonora	16/07/2015	16/07/2015

Entidad federativa	Nombre de la ley	Fecha de publicación	Fecha de publicación de la última reforma
Tabasco	Ley de Archivos Públicos del Estado de Tabasco	27/12/2008	27/12/2008
Tamaulipas	Sin ley		
Tlaxcala	Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala	13/05/2011	13/05/2011
Veracruz	Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave	27/12/1990	27/12/1990
Yucatán	Ley del Sistema Estatal de Archivos de Yucatán	21/08/1986	21/08/1986
Zacatecas	Ley General de Archivos para el Estado de Zacatecas	25/08/2018	25/08/2018

Informe o resultado de los principales hallazgos (Resumen Ejecutivo)

El estudio de las legislaciones a partir del empleo de las mismas categorías normativas permite de una mirada ver la situación general y la profundidad de las regulaciones en interés en lo específico.

El presente diagnóstico permite conocer, entender, evaluar y, en su caso, tomar acciones para perfeccionar las leyes en la materia, a partir de identificar los aspectos normativos que incumplen o contradicen disposiciones centrales y obligaciones impuestas por la ley general de la materia.

Nos hemos concentrado en las categorías normativas que son relevantes para el “sistema” y sin las cuales está incompleto o no puede considerarse sistema.

El panorama nacional en materia de regulación de archivos en nuestro país, en términos muy generales, muestra más diferencias que similitudes con la LGA. O dicho en otras palabras, más ausencias que coincidencias.

Lo anterior se puede explicar, en parte, por la fecha y época en que se emitió, o bien, por la que reformó por última vez la ley.

Al agrupar los estados por la fecha en que se emitieron las leyes considerando la década a la que pertenecen vemos lo siguiente:

1980	1990	2000	2010
Estado de México	Baja California Sur	Baja California	Aguascalientes
Yucatán	Chiapas	Campeche	Chihuahua
	Jalisco	Ciudad de México	Puebla
	Veracruz	Coahuila	San Luis Potosí
		Colima	Sonora
		Guanajuato	Tlaxcala
		Guerrero	Zacatecas
		Hidalgo	
		Michoacán	
		Morelos	
		Oaxaca	
		Querétaro	
		Quintana Roo	
		Sonora	
		Tabasco	

En cambio, si consideramos la fecha de la última reforma, el cuadro de estados se ve así:

1980	1990	2000	2010
	Baja California Sur	Baja California	Aguascalientes
	Chiapas	Campeche	Chihuahua
	Veracruz	Coahuila	Ciudad de México
	Yucatán	Guerrero	Colima
		Hidalgo	Guanajuato
		Jalisco	Estado de México
		Michoacán	Morelos
		Quintana Roo	Nayarit
		Tabasco	Oaxaca
			Puebla
			Querétaro
			San Luis Potosí
			Sonora
			Tlaxcala
			Zacatecas

De los cuadros anteriores se advierte que un grupo de estados no ha tenido ni una sola reforma a la ley. Y que, aun habiéndola tenido, las leyes de la mitad de ellos o son de la década pasada o se reformaron en la década pasada.

Es importante mencionar que la LGA se publicó el 15 de junio de 2018, y estableció un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor (15 junio de 2019), a las legislaturas de cada entidad federativa, para armonizar los ordenamientos relacionados con la presente ley. Después de la publicación de la LGA, se modificó la ley de Querétaro y se publicó la nueva ley de Zacatecas. De esta última llama la atención que se designa también general: Ley General de Archivos para el Estado de Zacatecas.

En relación a las secciones y temas normativos específicos, se comentarán algunos hallazgos derivados del comparativo de los marcos normativos, en el mismo orden en que aparecen en el diagnóstico para cada uno de los estados.

Principales hallazgos del diagnóstico por apartado específico:

I. Generalidades

Objetivo

La armonización de la ley local con la Ley General de Archivos (LGA) implica ajustar, en primer lugar, el objeto a fin de que considere, por un lado, que éste consiste en establecer los principios y bases para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, y por otro, establecer las bases de organización y funcionamiento del sistema local de archivos. Así como fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica del estado es también parte del objeto de la ley.

Encontramos una diversidad muy importante de objetos y el gran hallazgo, quizá, es que ninguno es completamente coincidente con el de la LGA. Es cierto que el más cercano es el de la ley de Zacatecas, la cual observa el mayor número de aspectos que mandata la LGA y que son considerados en el presente estudio, sin embargo, a diferencia de la LGA, la de Zacatecas no contempla dentro del objeto, los archivos de las personas que, sin ser servidores públicos, realicen actos de autoridad.

En otro extremo, encontramos entidades que no mencionan cuál o en qué consiste el objeto de la regulación: Baja California Sur y Yucatán.

En todos los casos se hizo alguna sugerencia o recomendación a fin de armonizarlos con lo establecido por la LGA.

De la interpretación de la ley y supletoriedad

La LGA establece que su aplicación e interpretación se hará acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los tratados de los que México sea parte, privilegiando el respeto irrestricto a los derechos humanos y favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas y el interés público.

De acuerdo con la LGA, a falta de disposición expresa se aplicarán de manera supletoria las disposiciones administrativas correspondientes en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Código Federal de Procedimientos Civiles, así como las leyes en materia de procedimiento administrativo y en materia civil de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias.

La perspectiva de los derechos humanos la encontramos presente en varias de las disposiciones de la LGA. En este caso en la interpretación de las normas de archivo y junto a la perspectiva de las normas administrativas y civiles como supletorias de las normas de archivo.

La mayoría de las legislaciones no contempla normas al respecto. En algunos casos en donde sí se hace, se considera sólo la supletoriedad, pero no la interpretación (Jalisco, Sonora y Zacatecas).

Tres casos particulares son Puebla, Veracruz y Zacatecas.

La ley de Puebla establece que la interpretación de la ley de archivos, su reglamento y los otros ordenamientos que deriven de estos, corresponde a la Secretaría General de Gobierno, por conducto de la Subsecretaría Jurídica, de la Dirección General de Archivos y Notarías y de la Dirección del Archivo General del Estado (artículo 3).

Por su parte la ley del estado de Veracruz establece que, en caso de duda, corresponde al consejo estatal de archivos decidir qué hacer (artículo 35). Por este motivo, **se considera necesario integrar las disposiciones contenidas en la LGA.**

La ley de Zacatecas dispone que la interpretación de esta ley corresponde al titular del ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Gobierno y a la Dirección General de Archivos (artículo 4).

De los sujetos obligados

La LGA considera como sujetos obligados a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.

Sobre este punto el hallazgo más significativo es que sólo una ley contempla la totalidad de sujetos obligados que considera la ley general (Morelos).

En un extremo, están los estados que no establecen explícitamente quiénes son los sujetos obligados de sus disposiciones, por tanto, se infieren del resto de normas y referencias (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Querétaro).

En su gran mayoría, los sujetos obligados que falta incluir son los partidos políticos y a cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.

De los principios

La LGA establece que los sujetos obligados se registrarán por los principios de conservación, procedencia, integridad, disponibilidad y accesibilidad.

La ley de Zacatecas es la única que considera todos los principios establecidos en la LGA.

Existe un grupo de diez legislaciones que no contemplan ningún principio rector (Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, Veracruz, Yucatán).

En contraste, existe la que consideran más de diez (Hidalgo).

II. Documentos públicos y obligaciones

De los documentos públicos

De conformidad con los artículos 7 y 8 de la LGA, son documentos públicos los que los sujetos obligados deben producir, registrar, organizar y conservar sobre todo acto que derive del ejercicio de facultades, competencias o funciones de acuerdo con lo establecido en las disposiciones jurídicas correspondientes.

Por disposición de la LGA, toda la información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos, transformados o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales.

Con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos, así como fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la nación, el Estado Mexicano debe garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos.

Los documentos públicos tienen por disposición de la LGA un doble carácter: son bienes nacionales con la categoría de bienes muebles, de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales; y monumentos históricos con la categoría de bien patrimonial documental en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y de las demás disposiciones locales aplicables.

En esta sección se revisan si están presentes o no tres elementos. El primero se refiere a la publicidad y acceso de los documentos públicos “toda la información contenida en los documentos de archivo será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales”, las legislaciones que de alguna manera se refieren a estos aspectos son siete (Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo).

Con una variante a lo anterior, encontramos que dos legislaciones contienen disposiciones sobre los documentos de interés público (Baja California, Tabasco).

El segundo elemento se refiere al reconocimiento del valor de los documentos en relación con el Derecho a la verdad, sólo lo considera una ley (Zacatecas).

El tercer elemento se refiere al doble carácter que les asigna la LGA a los documentos. Por un lado, el de los documentos como **bienes nacionales** está presente sólo en una ley estatal (Zacatecas). En otra los refieren como bienes culturales (Campeche).

Por otro, el carácter de los documentos como **bien patrimonial documental** está reconocido en doce de las leyes (Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tlaxcala).

Algunas no tienen ninguna disposición al respecto (Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Estado de México, Morelos, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán).

De las obligaciones

En la LGA, las obligaciones se encuentran establecidas en los artículos 10 al 16. Incluyen acciones de gestión documental; medidas para la implementación del sistema institucional de archivos; registro de archivos; instancias para la valoración documental; espacios y equipos necesarios para el funcionamiento de los archivos; protección y conservación de los documentos de archivo y de los archivos.

En términos de la LGA cada sujeto obligado es responsable de i) organizar y conservar sus archivos; ii) de la operación de su sistema institucional; iii) del cumplimiento de lo dispuesto por la LGA, las legislaciones locales (siempre y cuando no se opongan al contenido de la LGA) y las determinaciones que emita el Consejo Nacional de Archivos o el Consejo Local de Archivos, según corresponda; y iv) de garantizar que no se sustraigan, dañen o eliminen documentos de archivo y la información a su cargo.

Respecto a los instrumentos de control y consulta archivísticos, los sujetos obligados deben contar —al menos— con los siguientes:

- I. Cuadro general de clasificación archivística (con la estructura prevista en el último párrafo del artículo 13 de la LGA);*
- II. Catálogo de disposición documental, e*
- III. Inventarios documentales.*

Adicionalmente, los sujetos obligados deben contar y poner a disposición del público la (IV.) Guía de archivo documental y el (V.) índice de expedientes clasificados como reservados, a que hace referencia la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones aplicables.

Son objeto de tutela especial los archivos relativos a violaciones graves de derechos humanos. Los sujetos obligados deben conservarlos y preservarlos, así como respetar y garantizar el derecho de acceso a los mismos, de conformidad con las disposiciones legales en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, siempre que no hayan sido declarados como históricos, en cuyo caso, su consulta será irrestricta.

Es importante mencionar que en términos de la LGA la responsabilidad de preservar íntegramente los documentos de archivo, tanto físicamente como en su contenido, así como de la organización, conservación y buen funcionamiento del sistema institucional, recaerá en la máxima autoridad de cada sujeto obligado (artículo 16).

El capítulo de obligaciones que establece la LGA es muy amplio.

De esta sección destacamos cuatro aspectos. El primero es si las leyes contienen alguna previsión sobre los recursos (humanos, materiales y/o financieros) necesarios para el funcionamiento de los archivos. Al respecto encontramos que algunas leyes contienen en su articulado alguna disposición al respecto (Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala).

Por otro lado, si las leyes consideran los instrumentos de control y consulta archivísticos, necesarios para el adecuado funcionamiento y homologación de los archivos, los estados se distinguen entre los que consideran la totalidad de instrumentos (Aguascalientes y Zacatecas), de los que los consideran parcialmente (Baja California, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala), en contraste con las que no los consideran (Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Quintana Roo, Veracruz, Yucatán).

En estas disposiciones nuevamente encontramos la perspectiva de los derechos humanos en relación con la información considerada objeto de tutela especial los archivos relativos a violaciones graves de derechos humanos en términos de lo dispuesto por la LGA, el gran hallazgo es que ninguna de las legislaciones contiene o introduce esta medida.

El cuarto aspecto se refiere a que si la ley considera a la máxima autoridad de cada sujeto obligado como responsable de preservar íntegramente los documentos de archivo, lo que sucede sólo en un caso (Zacatecas).

Del acta de entrega y recepción de archivos

A fin de proteger los documentos de archivo, el artículo 17 de la LGA establece que al separarse de su empleo, cargo o comisión, los servidores públicos que deban elaborar un acta de entrega-recepción en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, deberán entregar los archivos que se encuentren bajo su custodia, así como los instrumentos de control y consulta archivísticos actualizados, y señalar los documentos con posible valor histórico de acuerdo con el catálogo de disposición documental.

Para los casos en que algún sujeto obligado, área o unidad, se fusione, extinga o cambie de adscripción, la LGA establece que las leyes locales y los instrumentos jurídicos en que se sustenten los procesos de transformación deberán prever el tratamiento que se dará a los archivos e instrumentos de control y consulta archivísticos de los sujetos obligados en el ámbito local y municipal.

En esta categoría analítica encontramos el grupo que contiene estas normas (Baja California, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas) y el que no (Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Querétaro, Veracruz, Yucatán).

En el grupo de los estados que sí lo contiene encontramos que en la mayoría de casos se refiere a la entrega de archivos, pero sin considerar, al menos explícitamente, a los instrumentos de control y consulta archivísticos actualizados, por lo que en esos casos la indicación es que deben incluirse expresamente.

III. Sistema institucional de archivos

Del sistema institucional de archivos

El sistema institucional es una pieza central del Sistema Nacional de Archivos; se refiere al conjunto de actos, herramientas y procedimientos institucionales que sustentan la actividad archivística a partir de procesos de gestión documental que deben desarrollar los sujetos obligados.

Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados forman parte del sistema institucional.

El sistema institucional de cada sujeto obligado debe integrarse por: un área coordinadora de archivos, y cuatro áreas operativas: correspondencia, archivo de trámite, archivo de concentración y archivo histórico, por área o unidad. Los encargados y responsables de cada área deben contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística.

La mayoría de las legislaciones no contempla los sistemas institucionales. Sin embargo, entre los que sí lo hacen encontramos siete entidades (Chihuahua, Ciudad de México, Hidalgo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas).

Se consideró que cuentan con un sistema institucional ya sea porque explícitamente así lo prevén las leyes, o bien, porque se infiere de otras disposiciones que consideran elementos propios de los sistemas institucionales (San Luis Potosí, Sonora).

De la planeación archivística

En materia de planeación archivística la LGA establece que los sujetos obligados deben elaborar un programa anual y publicarlo en su portal electrónico en el mes de enero del ejercicio fiscal correspondiente.

El programa anual debe definir las prioridades institucionales y contener los elementos de planeación, programación y evaluación para el desarrollo de los archivos. La LGA

indica que el programa debe emplear un enfoque de administración de riesgos, protección a los derechos humanos y de otros derechos que de ellos deriven, así como de apertura proactiva de la información.

El programa anual deberá contener programas de organización y capacitación en gestión documental y administración de archivos incluyendo lo relativo a los documentos de archivos electrónicos.

A fin de lograr que se cumpla con lo programado, en enero del siguiente año al de la ejecución del programa, los sujetos obligados deberán elaborar un informe anual detallando el cumplimiento del programa anual y publicarlo en su portal electrónico.

Las entidades federativas se dividen entre quienes contienen medidas de planeación y que son las menos entidades (Chihuahua, Ciudad de México, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tlaxcala, Zacatecas) y quienes no las consideran (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán).

Del área coordinadora

La LGA se refiere a las áreas y a las personas, por cuanto al titular del área coordinadora de archivos, establece que debe tener i) al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado, y ii) dedicarse específicamente a las funciones establecidas en la LGA y en la de la entidad federativa en esta materia (artículo 27).

Las funciones se encuentran establecidas en el artículo 28 de la LGA y consisten sobre todo en tareas de elaboración, entre otros, de los instrumentos de control archivístico, y de coordinación de procesos y actividades para la adecuada operación de los archivos.

Las entidades federativas se dividen entre las que consideran área coordinadora (Ciudad de México, Puebla, San Luis Potosí, Zacatecas) y las que no, que son la mayoría (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila,

Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán).

De las áreas operativas

Son áreas operativas: correspondencia, archivo de trámite, archivo de concentración y archivo histórico.

Cada área o unidad administrativa debe contar con un área de correspondencia responsable de la recepción, registro, seguimiento y despacho de la documentación para la integración de los expedientes de los archivos de trámite, así como con un archivo de trámite que tendrá las funciones establecidas en el artículo 30, un archivo de concentración que tendrá las funciones establecidas en el artículo 31, y en su caso, con un archivo histórico que tendrá las funciones establecidas en el artículo 32, de la LGA.

En cuanto a los responsables de cada una de estas áreas, la LGA establece que deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia archivística acorde a su responsabilidad y, de no ser así, los titulares del sujeto obligado tienen la obligación de establecer condiciones que permitan su capacitación.

De esta categoría podemos agrupar también a los estados en tres. Los que tienen la totalidad de las áreas, que son las menos entidades (Ciudad de México, Coahuila, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas), los que tienen la mayoría de las áreas pero les falta alguna (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco) y los que no mencionan ninguna de las cuatro áreas operativas (Baja California Sur, Chiapas, Colima, Veracruz, Yucatán).

De los archivos históricos

De acuerdo con la LGA los sujetos obligados podrán contar con un archivo histórico. Los documentos contenidos en estos archivos son fuentes de acceso público y no podrán ser clasificados como reservados o confidenciales.

Una medida de especial relevancia, desde la perspectiva de los derechos humanos y el derecho a la verdad, dispone que, la información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad (de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública) no podrá clasificarse como reservada.

Por otra parte, la LGA establece que los documentos respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, que contengan datos personales sensibles, conservarán tal carácter (valor histórico) en el archivo de concentración por un plazo de 70 años, a partir de la fecha de creación del documento, y serán de acceso restringido durante dicho plazo.

La LGA también establece provisiones sobre i) el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, y ii) el procedimiento de consulta a los archivos históricos.

Ésta es otra de las áreas en las que la LGA considera la perspectiva de los derechos humanos. El gran hallazgo es que aunque la mayoría de los sujetos obligados considera los archivos históricos, no contemplan provisiones que establezcan que los documentos son de acceso público; ni previsión sobre información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad; ni sobre documentos respecto de los que se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico y contengan datos sensibles; tampoco sobre el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos; ni el procedimiento de consulta a los archivos históricos.

De los archivos electrónicos

Además de los procesos de gestión documental previstos en el artículo 12 de la LGA, las legislaciones estatales deben contemplar para la gestión documental electrónica la incorporación, asignación de acceso, seguridad, almacenamiento, uso y trazabilidad.

La LGA mandata que los sujetos obligados establezcan en su programa anual los procedimientos para la generación, administración, uso, control y migración de formatos electrónicos, así como planes de preservación y conservación de largo plazo que contemplen la migración, la emulación o cualquier otro método de preservación y conservación de los documentos de archivo electrónicos, apoyándose en las disposiciones emanadas del Consejo Nacional de Archivos.

Aunado a lo anterior, la LGA establece que los sujetos obligados deben proteger la validez jurídica de los documentos de archivo electrónico, los sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos y la firma electrónica avanzada de la obsolescencia tecnológica, mediante la actualización de la infraestructura tecnológica y de sistemas de información que incluyan programas de administración de documentos y archivos, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

En esta categoría podemos distinguir a las entidades que prevén algún tipo de regulación de los archivos electrónicos (Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Morelos, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Zacatecas) de los estados que no prevén ninguna (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán).

Hemos considerado en el grupo de “no prevén ninguna” a las que aun y cuando los mencionan no establecen ninguna directriz o medida de gestión.

IV. Valoración y conservación

De la valoración

La LGA mandata que en cada sujeto obligado exista un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de:

- I. *Jurídica;*
- II. *Planeación y/o mejora continua;*

- III. *Coordinación de archivos;*
- IV. *Tecnologías de la información;*
- V. *Unidad de Transparencia;*
- VI. *Órgano Interno de Control, y*
- VII. *Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.*

El grupo interdisciplinario, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

La única entidad que prevé este grupo en estos términos es la ley de Zacatecas.

La ley de la Ciudad de México prevé grupos de valoración para determinar los valores de los documentos, pero con otro alcance.

De la conservación

Para la conservación de los archivos los sujetos obligados deberán adoptar las medidas y procedimientos que garanticen la conservación de la información, independientemente del soporte documental en que se encuentre, observando al menos: i) establecer un programa de seguridad de la información que garantice la continuidad de la operación, minimice los riesgos y maximice la eficiencia de los servicios, e ii) implementar controles que incluyan políticas de seguridad que abarquen la estructura organizacional, clasificación y control de activos, recursos humanos, seguridad física y ambiental, comunicaciones y administración de operaciones, control de acceso, desarrollo y mantenimiento

de sistemas, continuidad de las actividades de la organización, gestión de riesgos, requerimientos legales y auditoría.

En esta categoría podemos dividir a los estados entre quienes contemplan alguna medida para la conservación física y seguridad de los documentos y archivos y entre quienes no. En el primer grupo están Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas.

En el segundo a Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

V. Organización y funcionamiento

De los sistemas locales y consejos locales

Cada entidad federativa debe contar 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.

La LGA indica que corresponde a las leyes locales regular y desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que la ley otorga al Sistema Nacional de Archivos, sin embargo, establece como directrices de observancia obligatoria las siguientes:

- *Los sistemas locales deben tener un consejo local, como órgano de coordinación, en el que participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, con las atribuciones establecidas en el artículo 73 de la LGA.*

- *Se debe prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. El titular del archivo general debe tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.*
- *El cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos, según corresponda.*
- *Los consejos locales adoptarán, con carácter obligatorio, las determinaciones del consejo nacional, dentro de los plazos que éste establezca.*

En este grupo de información advertimos que la totalidad de entidades considera un sistema estatal y un consejo (al que, en algunos casos, se le denomina con alguna variante), sin embargo, sólo Zacatecas lo hace con el sentido de la LGA, aunque sin mencionar que los consejos locales adoptarán, con carácter obligatorio, las determinaciones del consejo nacional.

Por tanto, para la mayoría de los casos, la observación advierte la necesidad de revisar y ajustar las normas estatales en materia de sistema local, sus órganos, atribuciones y obligaciones.

De los archivos privados

La LGA señala medidas para asegurar la conservación, preservación y acceso a documentos o archivos privados considerados de interés público.

En términos del artículo 75 de la LGA 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 de Archivos, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la nación.

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.

Las legislaciones se distinguen entre las que contienen una regulación (mínima o detallada) sobre los documentos o archivos privados considerados de interés público y nos que no.

En el primer grupo están: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quinta Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

En el segundo: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Sonora, Veracruz y Yucatán.

De la capacitación y la cultura archivística

De acuerdo con la LGA, los sujetos obligados deben promover la capacitación en las competencias laborales en la materia y la profesionalización de los responsables de las áreas de archivo.

La mayoría de las legislaciones no contempla la promoción de la capacitación en las competencias laborales en la materia, ni la perspectiva de la profesionalización de los responsables de las áreas de archivo.

En la mayoría de las legislaciones en las que se menciona la referencia es genérica del tipo “los sujetos obligados deben promover la capacitación en la materia”.

En algunas otras leyes ni siquiera se menciona (Baja California Sur, Quintana Roo, Yucatán).

En virtud de la importancia que tienen para el cumplimiento de los objetivos de la ley, en la mayoría de los casos, sugerimos incluir estos aspectos en la legislación estatal.

Organización y funcionamiento del Archivo General de la Nación

El Archivo General de la Nación es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la nación, con el fin de

salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

La LGA considera disposiciones sobre la naturaleza jurídica, organización, funcionamiento y patrimonio del Archivo General de la Nación, así como sobre su órgano de gobierno, director general, órgano de vigilancia y consejo técnico; y consejo científico archivístico.

En este campo vemos que la mayoría de legislaciones mencionan a la Dirección General de Archivos, sin especificar mayores aspectos sobre su naturaleza jurídica, organización, funcionamiento, patrimonio, órgano de gobierno, director general, entre otros.

Dado que el AGN es la entidad especializada en materia de archivos y tiene un papel muy importante en la materia, lo que recomendamos para la mayoría de los casos, fue incluir dichos aspectos, en términos de lo dispuesto por la LGA.

VI. Infracciones y sanciones

De las infracciones

La LGA considera como infracciones 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 de la Nación 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 sinies-trada 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.

Las infracciones administrativas pueden ser cometidas por servidores públicos o por personas que no revistan tal calidad.

La LGA establece que los congresos locales emitirán las disposiciones que establezcan las infracciones, procedimientos y órganos competentes que conocerán del incumplimiento de esta ley (artículo 120).

En materia sancionadora vemos que la mayoría de las legislaciones cuenta con definiciones sobre las conductas que se consideran infracciones a la materia. Hemos indicado la parte de la ley estatal en donde se ubican a fin de que se revise su suficiencia para cada caso de conformidad con lo dispuesto por la LGA.

Del total de 28 legislaciones seis no consideran las conductas que se consideran infracciones (Baja California Sur, Chiapas, Nayarit, Querétaro, Veracruz y Yucatán).

Es importante mencionar que la LGA reconoce libertad configurativa de los congresos a fin de que establezcan las infracciones, procedimientos y órganos competentes que conocerán del incumplimiento de esta ley.

Por esta razón, en la presente sección sólo se consideran las infracciones y no los delitos, pues estos quedaron en el ámbito federal.

A continuación, se presenta el diagnóstico específico para cada una de las entidades del país que cuentan con ley de archivos.