



Sustitución de la Ley Federal de Archivos de México: el alcance de una ley general

Sandra Timal López¹

*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
México*

ORCID: [0000-0002-4654-5095](https://orcid.org/0000-0002-4654-5095)

RECIBIDO: 9 de diciembre de 2019
ACEPTADO: 22 de diciembre de 2020

RESUMEN: El cambio de una ley federal a una ley general en materia de Archivos en México representa un cambio en el sistema de trabajo y de organigrama de las dependencias públicas; su implementación obliga a que todas las dependencias tengan un área coordinadora de archivos que organice y controle el flujo de préstamo de la documentación.

La capacitación de quienes formarán el área coordinadora será vital para catalogar y coordinar los documentos producidos así como decidir el destino final de los mismos: el archivo histórico o el proceso de baja documental.

La creación de una cultura archivística implicará la necesidad de aprender desde el concepto más simple hasta las técnicas más complejas en la ciencia archivística con la finalidad de tener acceso a la información pública y así lograr ser transparentes frente a las solicitudes de la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: Archivo, dato, documento, información, ley.

¹ Estudiante del Doctorado en Derecho BUAP. Maestra en Derecho con terminal en Derecho Civil y Mercantil por la BUAP, Abogada, notaria y actuaria por la misma Universidad. Sus líneas de investigación se centran en: archivos, transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y plagio académico.

CONTENIDOS: 1. La ley general de archivos. – 2. Diferencias entre una ley federal y una ley general. – 3. Los sujetos obligados. – 4. Archivos: sus tipos y su realidad en México. – 5. El dato y la información. – 6. Programa Anual de Desarrollo Archivístico – 7. Conclusiones. – Bibliografía.

Replacement of the Federal Archives Law of Mexico: The scope of a general law

ABSTRACT:

The change from a federal law to a general law on Archives in Mexico represents a change in the work system and organization chart of public agencies; Its implementation requires that all agencies have a file coordinating area that organizes and controls the flow of loan documentation.

The training of those who will form the coordinating area will be vital to catalog and coordinate the documents produced as well as to decide their final destination: the historical archive or the document removal process.

The creation of an archival culture will imply the need to learn from the simplest concept to the most complex techniques in archival science in order to have access to public information and thus achieve transparency in the face of citizen requests.

KEYWORDS: Archive, Data, Document, Information, Law.

1. La Ley General de Archivos

La legislación en materia de Archivos en México es altamente novedosa, el hecho de tener hoy en el país una Ley General de Archivos representa un impacto en todos los organigramas de las dependencias públicas, pues a través de su entrada en vigor se ha mandado la creación de un espacio destinado al "Área Coordinadora de Archivos", prevista en el artículo 26 de la Ley en comento, misma que deberá estar conformada por personal específico para el área y que deberá tener un líder en quien recaerá la figura de un Director, Coordinador o Encargado de Despacho de Archivo.

Para las dependencias no es sencillo destinar un espacio físico, un espacio en el organigrama, ni un presupuesto para pagar los sueldos de nuevas personas a cargo de los trabajos del Archivo; pero no tienen opción de decidir si desean implementar el área o no, pues es un mandato de ley que debe cumplirse.

En tal orden de ideas conviene hacer mención de que el 15 de junio de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de México la "Ley General de Archivos", y estableció que un año después abrogaría a la Ley Federal de la materia, así como las disposiciones legales que no estuvieran acorde con ella. Lo anterior quiere decir que la Ley General sustituyó a la Ley Federal, desde el momento en que se publicó en el DOF y estableció en su texto que tal contenido entraría en vigor trescientos sesenta y cinco días después de su publicación, es decir, que estaría vigente a partir del 15 de junio de 2019, por lo que en ese momento quedaría sin efectos la Ley Federal de Archivos. Asimismo se dispuso que a partir de la entrada en vigor de la nueva ley también se abrogarían y derogarían todas las disposiciones legales que fueran contrarias a lo estipulado por la Ley General de Archivos.

El artículo transitorio décimo primero de la Ley General de Archivos² establece que todos los sujetos obligados deberán implementar su sistema institucional dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la ley, es decir, tuvieron que estar funcionando los sistemas a más tardar el 15 de diciembre de 2019. Sin embargo, llevar a la realidad esta disposición implica todo un proceso, el cual necesita de financiamiento para poder ejecutarse, pues como se decía al inicio de esta investigación, el hecho de abrir un espacio físico para contener los archivos y pagar el sueldo de nuevas personas, implica una reestructura institucional y financiera que conlleva tiempo y planeación del presupuesto.

² La Ley General de Archivos es una disposición legal de carácter sustantivo y de observancia en todo el país.

La labor que representa a las dependencias poner en funcionamiento un área coordinadora de archivos de sus documentos producidos es difícil, implica designar al frente de ella a personal capacitado y con amplia disposición para ordenar la historia y razón de ser de una dependencia, con el sentido de respeto a su documentación producida y con el compromiso de velar por proteger el acceso a la información que la ciudadanía demanda.

El origen de esta reforma trascendental en materia de archivos en México, que pudo materializar su aplicación en el año 2019, tuvo su origen en una iniciativa de ley del año 2016, es decir, la reforma se empezó a gestar 3 años antes de su aplicación, situación que es pertinente describir con las ideas del maestro Aguilera, director de las Escuela Mexicana de Archivos, quien sostiene que:

"En ese contexto de reforma, el Senado de la República presentó el 17 de noviembre de 2016 la iniciativa de ley para su dictaminación. Su publicación causó gran polémica porque, para muchos académicos, algunos de sus artículos planteaban una regresión de lo logrado hasta el momento, en los temas de transparencia y rendición de cuentas. El núcleo duro de la iniciativa de ley pretende posicionar a los archivos como un área estratégica de la administración pública en su función polifacética y transversal; y, al mismo tiempo, su cuerpo doctrinal retoma los elementos tradicionales de los tres niveles de archivos acordes con el ciclo documental, así como la operación homogénea y el uso de los mismos instrumentos de control y consulta." (Aguilera, 2017: 95)

Desde la Escuela Mexicana de archivos emanaban varias opiniones, algunos se inclinaban por manifestar que había un retroceso en la implementación de la Ley General de la materia, específicamente porque en la ley Federal de Archivos hablar de dato personal implicaba abordar datos como nombre, teléfono, dirección, correo electrónico; y dato sensible implicaba adentrarse en aspectos que trastocan los sentimientos de las personas, como por ejemplo su preferencia sexual, su estado civil, su estado de salud, la religión que profesan. Es decir, ninguna persona ajena al interesado debería conocer datos como: si una persona es soltera, casada, viuda, divorciada; si profesa una religión u otra, conocer si tiene enfermedades; pues son temas estrictamente sensibles que pueden dañar el trato que se les brinda a las personas y que pueden caer en "etiquetar" a los individuos; incluso su publicación y divulgación puede causar daños a terceros, como son la familia y los amigos.

De esta forma se observa que hay una separación entre un dato personal y uno sensible, pues mientras los primeros implican cualquier tipo de información que define a una persona, los segundos contienen información de la vida íntima de la misma, que si se maneja de forma inadecuada puede caer en situaciones de discriminación y vulneración de la intimidad de las personas. Sin embargo, la Ley General en la materia, opta por un nuevo término que es "dato personal sensible",

no haciendo distinción alguna entre un dato personal y uno sensible. Lo anterior, lejos de representar un avance en el manejo de la información y de los datos, representa un problema al momento de interpretar lo que deberá entenderse por este nuevo concepto.

A propósito de lo anterior, es oportuno señalar lo que la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares del año 2010, definió como dato personal y como dato personal sensible; al primero lo describió como: "Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable", y a los datos personales sensibles como: "Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste." De esta forma se observa que la ley general en materia de archivos se ha armonizado con la mencionada ley de protección de datos personales en posesión de los particulares.

Se tiene entonces que, una Ley General sustituyó a una Ley Federal, lo que significa, en términos de la supremacía constitucional que rige a México, que la Ley General de Archivos deberá ser observada y aplicada por todos los estados y municipios que conforman el territorio mexicano, así como también implica que cualquier error o laguna jurídica que de manera previa exista, se subsanará con la entrada en vigor de la nueva ley.

Esta Ley General de Archivos fue promulgada en los últimos meses del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto; pero su entrada en vigor fue durante el sexenio del actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador. Debe destacarse que este nuevo sexenio presidencial ha manifestado que "su principal objetivo es el combate a la corrupción" (Hernández, 2018: 2) tema que se ve estrechamente relacionado con la rendición de cuentas y, en consecuencia, con el manejo de información en los portales de transparencia de las dependencias públicas, los cuales se alimentan de "archivos".

Es importante hacer mención de que en este combate a la corrupción, los portales de transparencia de las dependencias públicas juegan un papel importante, pues éstos se conforman por los archivos que se conocen como "gubernamentales", los cuales deben entenderse como una pieza estratégica de gestión pública. Ya lo decía Klitgaard (1988: 134) "la corrupción debe combatirse", a lo cual corresponden otras actividades a la par, como lo son la prevención y su sanción. De ahí que los portales de transparencia sean la llave que conduzca a prevenir el ocultamiento de información y, en su caso, la base para construir evidencias de prácticas que puedan conllevar sanciones.

Aquí es pertinente destacar la distinción entre lo público y lo privado, pues mientras en lo privado se admite la discrecionalidad, el manejo oculto de datos, en el ámbito público no se puede dar tal permisión, pues ocultar datos se ha convertido en un acto que se puede traducir en una falta administrativa o en la

posible comisión de un delito aludido a servidores y funcionarios públicos. Dicho de otra forma, no se pueden maquillar archivos, ocultarlos o no ponerlos a disposición de la sociedad. Ya lo decía Dalmacio Negro: "El racionalismo intenta reducir a reglas (jurídicas) todo el sistema de relaciones humanas... con el fin de adecuar la realidad y la razón..." (1984:82), es decir, se está llevando a un proceso de regulación todo aquello que pertenece a lo público, para que se vaya adecuando a las necesidades que la realidad imperante demanda en torno a la transparencia y la rendición de cuentas.

2. Diferencias entre una Ley Federal y una Ley General

Puesto que se analiza la sustitución de la Ley Federal de Archivos por la Ley General de la misma materia, es menester señalar las diferencias que existen entre una ley federal y una general. Así pues, según Barrón, (2017:1) las legislaciones de carácter general cuentan con los siguientes atributos:

"La Ley General es la ley sustantiva, es obligatoria para el Estado y la Federación, el Estado no podrá legislar al respecto, pero sí tiene la obligación de aplicar la Ley General. (Observancia general) Por ejemplo: la Ley General de Salud, a través de la cual el Estado mexicano podrá legislar solo cuestiones no previstas en esa Ley General, pero está obligado a aplicarla."

Esto implica que la Ley General de Archivos es una ley sustantiva, es decir, contiene una serie de definiciones que son de vital importancia en el tema de archivos; pero no establece procedimientos, pues eso es labor de una ley adjetiva. Por lo tanto todas las entidades federativas de México deberán observar lo establecido por la Ley General de Archivos, y aquello que no esté previsto por ella podrá ser materia para crear legislaciones a nivel estatal.

Lo anterior, lejos de representar un avance implicará que cada estado haga uso de su discrecionalidad para "legislarse", de manera que cuando haya un conflicto frente a las solicitudes de acceso a la información que la ciudadanía tramita, quedará en las facultades de cada estado resolver sobre el otorgamiento o denegación de la información requerida, argumentando lo que cada uno considere pertinente para conducirse. De esta forma, en lugar de coadyuvar a la prevención y combate de prácticas corruptas en México, (como se mencionaba en el primer apartado de esta investigación) se abre una pauta para generar más prácticas desleales, pues se abre una puerta a la "discrecionalidad". Ya lo decía Salazar (2008:45), "Acceder a la información pública es un derecho contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que debe respetarse."

Continuando con la labor de distinción de los alcances y ámbitos de aplicación de los cuerpos normativos federales y generales, el autor inmediato anterior citado, Barrón, sostiene que las leyes federales cuentan con particularidades que a continuación se enuncian:

“Las leyes Federales son de competencia Federal y el Estado no podrá aplicarlas, éste emitirá su ley, distinta a la Federal. Por ejemplo: Código Civil Federal. El Estado tiene su propio código, a pesar de que exista uno a nivel federal, por ejemplo: Código Civil para el Estado de Jalisco, cada quien aplica su ley (el Estado y la Federación) y sus leyes tratan de lo mismo.” (Ibídem)

Dicho lo anterior, la Ley Federal de Archivos en México, abrogada, implicaba que cada una de las entidades federativas del país podían hacer su propia ley en la materia, y la observancia de esta solo es de aplicación en el territorio correspondiente, es decir, la Ley de Archivos de Puebla solo es aplicable a Puebla, la de Jalisco a Jalisco, la de Nuevo León a Nuevo León, y así con el resto de las entidades federativas, lo que significa que en México podían existir treinta y dos leyes (porque hay 32 entidades) de archivos con reglas diferentes. Al haber implementado una ley de carácter general, dicha idea se rompe; pero se dejan a salvo los derechos de legislar a través de sus leyes adjetivas, todo aquello que a criterio de cada estado haya omitido la ley general, será sujeto de ser subsanado en su ley reglamentaria.

En ese orden de ideas, brindarle a las entidades federativas la posibilidad de legislar a nivel local sobre determinadas materias representa la posibilidad de adecuar sus normas a las necesidades que imperan en un territorio, en un lugar y en un tiempo determinado. Lo anterior reforzado con la idea de que no todas las entidades tienen las mismas necesidades ni problemáticas, por lo que se les debería brindar la posibilidad de legislar en función de las necesidades que vayan presentándoseles.

Desde la perspectiva del análisis derivado de este artículo, el hecho de elevar a la categoría de Ley General a la Ley Federal de Archivos (abrogada) representa un avance para el estudio de temas como la transparencia y la rendición de cuentas en México, ya lo dice Muro (2018, p.1)

“La Ley General de Archivos, dará la pauta a la obligatoriedad del resguardo digital de los documentos, y exigir que todas las autoridades federales, estatales y municipales, tengan todos sus archivos ordenados mediante sistemas y cuadros de identificación estandarizados, que permitan la rápida identificación y localización de los mismos, ahorrando tiempo y dinero en el proceso. Otro punto importante de la ley es que se exige que la documentación tenga guardia y custodia para evitar su pérdida por

negligencia y robo de los mismos, esto evitará que en cada cambio de administración se "pierdan" documentos que pudiesen ser prueba de corrupción, quienes realicen tales actos podrán ser sujetos de sanciones que consisten en penas de 3 a 10 años de prisión y multas de hasta 403 mil pesos."

La cita anterior es de suma importancia pues representa para quienes están al frente del área coordinadora de archivos que deben ser ampliamente cautelosos con el destino final que deberá seguir la documentación de la que tienen el control y organización. Hay personas que son partidarias de destruir todo lo que no sea fundamental; hay otras que lo son de conservar todo, porque consideran que puede llegar a tener utilidad en un determinado momento. Lo cierto es que el proceso de "baja documental" implica asumir la responsabilidad de llevar a la destrucción una determinada información, siempre bajo la debida justificación de que no es necesario que se respalde en el archivo histórico y de que no es importante su conservación.

Hoy las sanciones impuestas en la Ley General (que no existían en la de carácter Federal) intimidan al personal a cargo de los archivos, pues pueden volverlos sujetos de penas corporales y económicas de gran valor. Ahí la trascendencia del archivo y del contenido que en sí mismos lleva. El archivo no es un lugar de castigo ni mucho menos un espacio en donde cualquier persona pueda asumir la responsabilidad. Archivar no se trata de limpiar bodegas, se trata de diseñar, coordinar, organizar, catalogar y controlar el flujo de la documentación producida en una dependencia.

Ahora bien, adicional a las penas de carácter corporal y pecuniario, la propia Ley General de Archivos señala en sus considerandos, que con su implementación se permitirá conocer el funcionamiento de tres sistemas a saber: Sistema Nacional de Archivos, el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción. Dicho de otra forma, el archivo es la llave al acceso a la información pública, el camino a la transparencia y la puerta al campo de vigilancia del actuar de los funcionarios y servidores públicos.

En ese orden de ideas es oportuno hacer referencia a lo estipulado en el numeral 74 de la Ley General de Archivos que a la letra dice: "El Sistema Nacional de Archivos 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; 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.”

De las cuatro fracciones que enlista el artículo, la que está desapegada de la realidad es la última, pues los procesos de digitalización requieren de un archivo físico debidamente construido, para así estar en posibilidad de tener un respaldo digital, que sirva para dos cosas: una de ellas tener un soporte de lo producido físicamente y segundo coadyuvar a no contaminar con la impresión y el fotocopiado y tener acceso a la información a través del uso de las tecnologías de la información.

3. Los sujetos obligados

Los sujetos obligados “...deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.” (Infoem, 2018). Los sujetos obligados tienen la obligación de transparentar y de comunicar a la sociedad cómo es que están gastando los recursos que les han sido designados.

Esta nueva ley también es clara en explicar que quienes fungen como sujetos activos dentro de su funcionamiento son los llamados “Sujetos obligados”, término que está definido en la fracción LVI de su artículo cuarto, mismo que a continuación se cita:

“Se considerarán 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 cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público; Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.”

Es oportuno hacer mención de que los sujetos obligados también son contemplados pero no definidos en otro ordenamiento jurídico, La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su artículo noveno nos explica que: “Los sujetos obligados tendrán que transparentar y permitir el acceso a la información y proteger los datos personales que obren en su poder.”, completando esta idea con su artículo décimo al establecer: “Los sujetos obligados serán los responsables del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en la Ley General y la presente Ley y podrán ser acreedores de las sanciones y medidas de apremio establecidas en las mismas.”

Debe reconocerse que un gran paso que ha dado esta Ley General es que ha ampliado su catálogo de sujetos obligados, pues ya no solo contempla a servidores y funcionarios públicos de los poderes del Estado, sino que ha llegado al grado de contemplar a los órganos autónomos y hasta las personas físicas que reciban y hagan uso de los recursos del erario público. Esto representa un avance, una ventaja en comparación con la ley federal anterior, pues obliga a los poseedores de información a que siempre que su trabajo derive de fondos públicos, deberán tener un archivo debidamente ordenado, del que puedan extraer y proporcionar información y de esta forma cumplir con su función de rendir cuentas y así actuar bajo los principios de transparencia y máxima publicidad.

Al ser los sujetos obligados las personas sobre quienes recae la principal responsabilidad del manejo de los archivos, la propia Ley General en la materia establece en su artículo quinto una serie de principios bajo los cuales deberán conducirse dichos sujetos. Tales principios son: Conservación, Procedencia, Integridad, Disponibilidad y Accesibilidad.

Lo anterior implica que todo documento producido en una dependencia pública debe guardarse (conservarse), conocerse su origen (procedencia), tenerse de forma completa y no fraccionada (integridad), y estar al alcance de las personas en todo momento (accesibilidad y disponibilidad respectivamente.)

A propósito de los principios que la ley establece para que los sujetos obligados se conduzcan en el manejo de archivos, es pertinente exponer los fundamentos doctrinarios que explica Nacif, (2017: 130), respecto de la archivística, a través de la siguiente cita:

"Es menester conocer y aplicar las buenas prácticas que la propia archivística como ciencia contiene: 1. Organización documental. 2. Descripción documental. 3. Valoración documental o de archivos. Estas tres buenas prácticas archivísticas son seriadas: sin la primera no se pueden aplicar las otras dos, ya que si no se tiene un archivo de trámite organizado no se podrá describir, y si no está descrito no se podrá valorar."

Después del análisis presentado en función de las atribuciones de los sujetos obligados, es pertinente hacer mención de que la Ley General de Archivos y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública son legislaciones complementarias, y un claro ejemplo de lo que es una ley sustantiva (la primera) y una ley adjetiva (la segunda), pues mientras la Ley General de Archivos explica quiénes serán contemplados como sujetos obligados, la de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece las obligaciones de tales sujetos.

4. Archivos: sus tipos y su realidad en México

De lo descrito en los dos apartados anteriores, puede inferirse que los archivos son los espacios físicos y/o digitales donde se contiene la información generada de manera diaria en las instituciones públicas, de tal forma que los archivos concentran datos que deben tratarse de manera correcta para no vulnerar el derecho de acceso a la información de las personas; pero tampoco violar la protección de datos personales. No se omite decir que dentro de este mismo apartado, pero líneas más adelante se hará referencia a la definición que la Ley General de archivos nos ofrece sobre ellos.

Dicho lo anterior, se puede advertir que las personas que figuran en la materia son los sujetos obligados, pues son ellos quienes se pueden enfrentar a una problemática al tratar de hacer valer ambos derechos... se presenta un conflicto dual en el que debe tutelarse no solo el derecho de la sociedad al acceso a la información pública, sino también el derecho a la protección de los datos personales de los individuos, traduciéndose en una controversia que no puede ser atacada únicamente a través de leyes sino que es imperativo el uso de una metodología concreta y especializada en estos fines; a este respecto se expone lo siguiente:

"La realidad de los archivos de México es que, en su mayoría, no existen como tales; es decir, no existe un archivo de trámite organizado y funcionando por Unidad Administrativa en el cual se integren, organicen e instalen los expedientes producidos en cumplimiento de las atribuciones y funciones encomendadas en series o subseries documentales. Se ha hablado mucho, discutido mucho, en torno al nuevo marco normativo, pero se ha olvidado que el problema de los archivos sigue constante; ninguna norma, ley, reglamento o lineamiento podrá ser efectivo si no aplicamos junto con ellos la archivística con sus técnicas científicas o procesos archivísticos." (Nacif, 2017: 129)

De la cita anterior cabe resaltar que: en la gran mayoría de las dependencias de México se generan archivos simulados, mal contruidos y poco valorados, situación que desde el inicio dificulta al sujeto obligado la posibilidad de proporcionar la información que le solicitan, por lo que si no se empieza por la tarea de construir archivos reales y útiles con suficiente respaldo físico y electrónico, no se estará en condiciones adecuadas para utilizarlos como herramienta clave del acceso a la información pública, de la rendición de cuentas y en consecuencia como pieza de vital importancia en el combate a la corrupción.

Ahora bien, continuando con el análisis de los archivos en México, es oportuno hacer mención que en el artículo cuarto de la Ley General de Archivos se definen todos los términos que serán utilizados dentro de dicho ordenamiento legal, así como también se precisa qué se deberá entender por cada uno de estos términos.

De lo anterior es importante rescatar la amplia clasificación que se hace de los archivos. Para empezar en la fracción tercera del artículo cuarto de la Ley General en comento se define "archivo" de la siguiente forma: "Conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden."

De la definición ofrecida por la ley en la materia se puede inferir que se delega a las dependencias la facultad de decidir por el tipo de soporte que elegirán para sus archivos, así como también velar por los espacios en donde estos archivos deben respaldarse. Cabe hacer mención que en los últimos años, los sismos ocurridos en México han dejado una lección sobre el soporte de los archivos, pues las dependencias han buscado respaldar sus archivos físicos en lugares seguros y, además, generar un escaneo de los mismos para tener un doble soporte, aunado a que también se respalden en las páginas oficiales de las dependencias.

De forma inmediata a tal definición, y de la fracción cuarta a la novena del mismo artículo, se definen los siguientes tipos de archivos:

"IV. Archivo de concentración: Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental; V. Archivo de trámite: Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados; VI. Archivo General: Al Archivo General de la Nación; VII. Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas; VIII. Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público; IX. Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno."

Se puede observar que la clasificación es bastante clara y contempla archivos de: concentración, de trámite, General, generales, histórico y privados de interés público; de los cuales en la práctica encontramos a tres, trámite, concentración e histórico.

Es importante hacer mención de que las áreas coordinadoras de archivos deberán diseñar algunos instrumentos archivísticos, entre ellos un "Catálogo de disposición documental", el cual contendrá la temporalidad que deberá respetarse para la conservación del tipo de archivo de que se trate. Por la práctica y regla general se tiene que en trámite se contemplan aquellos documentos producidos en el año que corre y el inmediato anterior. En el archivo de concentración se mantienen documentos de los 3 años posteriores al de trámite y en el histórico, los de 5 años después de la temporalidad del de concentración.

Continuando con la descripción de los archivos en México, es oportuno hacer mención de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), manifiesta que los archivos deben abordarse bajo la siguiente metodología de gestión de documentos: Origen y desarrollo, archivística tradicional y archivística integrada.

1. Origen y desarrollo: Todo archivo que se respalde en una dependencia debe guardar la procedencia de su ente emisor, de tal forma que, aunque pase de una a otra dependencia, y en el camino de este traslado de documentos pase por una serie de sellos y firmas de "recibido", jamás debe perderse la secuencia y el origen del documento base.

Cabe hacer mención de que la serie de copias que se usan como "acuses" en el proceso de notificación de diversas personas interesadas en el asunto que se informa, no conforman archivos originales físicos, pues se considerará original el documento emitido con sello y firma de la dependencia procedente y, el acuse que recabe la serie de sellos o firmas autógrafas de las personas que son notificadas dentro del proceso.

Para el caso de los archivos digitales, aplica una costumbre en México, pues se ha hecho hincapié en que los documentos deben ser firmados con tinta azul y no negra, para distinguir así un documento original que es escaneado para su digitalización; sin embargo, ninguna ley establece tal situación como una obligación; pero tampoco debe pasarse por alto que se ha dicho que por costumbre debe firmarse con color de tinta azul y que la costumbre es una fuente del Derecho.

Una precisión más que debe hacerse sobre los archivos digitales es que estos pueden ser contruidos de dos formas, la primera es escaneando el archivo físico para digitalizarlo y tener de esta forma el respaldo de la información; y la segunda es generando el archivo directamente de un programa de cómputo, colocando firmas electrónicas, (no confundir con el tipo de firma electrónica que se usa en México para timbrar documentos fiscales, pues esa firma sirve para validar con una contraseña que quien está timbrando es una persona y no un robot) en cuyo caso evidentemente no habrá una firma autógrafa y los membretes y sellos del documento serán digitales.

Por tanto en esta segunda forma de construcción de archivo digital no sería posible distinguir un original de una copia, pues cualquier impresión haría las veces de un archivo original. Lo que debe destacarse de este segundo tipo de construcción es la veracidad de la información, la confiabilidad de que lo que se circula proviene de la fuente que firma (con firma escaneada) o coloca su sello, para lo cual es importante, en México, publicar esos archivos a través de plataformas y páginas oficiales de carácter público, las cuales suelen distinguirse por las terminaciones de sus páginas, como por ejemplo ".edu" para información educativa, ".gob" para información gubernamental; o bien, a través de la difusión de la información por direcciones de correo electrónico oficiales, en los que se haga referencia (en el dominio) a la dependencia o institución desde donde se circula.

2. Archivística tradicional: No debe confundirse la archivística tradicional con el proceso de conservación tradicional que se le da a los archivos, pues a veces los archivos se respaldan en formato físico únicamente y además se colocan en cajas de plástico que no garantizan la conservación del contenido de la información vertida en ellos a través de tintas.

El sentido de conservar las prácticas de la archivística tradicional no solo implica que se sigan guardando de forma física los archivos, sino que se busque en todo momento la digitalización de los mismos.

3. Archivística integrada: No debe omitirse que la información contenida en archivos está estrechamente relacionada con el tema de la "gestión documental", pues la información que se contiene en ellos forma parte de todo un sistema interrelacionado de datos. Los archivos son la fuente primaria de información para abordar otros ejes de la transparencia y rendición de cuentas, tales como: a) La contabilidad, b) La fiscalización, c) la asignación presupuestal, y d) La evaluación de las compras.

Derivado de lo anterior, se puede observar que el manejo de los archivos implica una metodología de la gestión de documentos, la cual parte del origen y desarrollo de los archivos y, distingue entre el tratamiento que se le da a los archivos desde la archivística tradicional y desde la integrada, siendo la primera aquella que emplea técnicas comunes para la conservación de los archivos y, la segunda es aquella que se auxilia de otras ciencias (no solo la archivística) para la conservación de los mismos.

5. El dato y la información

Como ya se ha recalcado a lo largo de la redacción de esta investigación, el tema nodal versa sobre los archivos, pero a la vez es importante conocer qué es lo que los archivos contienen, a saber: datos e información, para ello es importante que se conozcan los conceptos de tales términos.

El dato puede ser conceptualizado de la siguiente manera:

"Es un conjunto discreto, de factores objetivos sobre un hecho real. Dentro de un contexto empresarial, el concepto de dato es definido como un registro de transacciones. Un dato no dice nada sobre el porqué de las cosas, y por sí mismo tiene poca o ninguna relevancia o propósito. Las organizaciones actuales normalmente almacenan datos mediante el uso de tecnologías." (Carrión, 2015: 3)

Debe enfatizarse que el dato es la unidad mínima de información y que para que tenga sentido debe asociar a un contexto determinado, pues de lo contrario no se entendería el significado que conlleva en sí mismo. Por ejemplo: de nuestra información que es conocida como "datos personales" tenemos al nombre, domicilio, ocupación, correo electrónico; si alguien tuviera el dato de la dirección de una persona y esta no estuviera asociada al nombre de alguien en particular, no tendría sentido esa dirección.

Ahora bien, si esa misma situación se lleva al campo de la base de datos de un banco y se encuentra una lista de códigos de diversos clientes, así de forma aislada, se sabría que de nada sirve ese código sino está asociado a un contexto o a una persona en concreto, de tal forma que el dato aislado pierde utilidad.

En el mismo orden de ideas, se retoma una cita de Carrión, que a la letra dice:

"Las organizaciones almacenan datos sin sentido. Realmente esta actitud no tiene sentido por dos razones. La primera es que demasiados datos hacen más complicado identificar aquellos que son relevantes. Segundo, y todavía más importante, es que los datos no tienen significado en sí mismos. Los datos describen únicamente una parte de lo que pasa en la realidad y no proporcionan juicios de valor o interpretaciones, y por lo tanto no son

orientativos para la acción. La toma de decisiones se basará en datos, pero estos nunca dirán lo que se debe hacer. Los datos no dicen nada acerca de lo que es importante o no. A pesar de todo, los datos son importantes para las organizaciones, ya que son la base para la creación de información." (Ibídem)

De la cita anterior es importante rescatar una idea "los datos no tienen significado en sí mismos", pues para que lo tengan necesitan estar asociados a un contexto que ayude a darles y a entender su significado. Además, como la misma cita dice, los datos solo nos describen una parte de lo que sucede, es decir, en materia jurídica podrían ser considerados un indicio pero no una prueba plena.

Después de haber conocido lo que conlleva la unidad más simple de concentrar información, es oportuno hacer referencia a un concepto en torno a tal término:

"Como han hecho muchos investigadores que han estudiado el concepto de información, lo describiremos como un mensaje, normalmente bajo la forma de un documento o algún tipo de comunicación audible o visible. Como cualquier mensaje, tiene un emisor y un receptor. La información es capaz de cambiar la forma en que el receptor percibe algo, es capaz de impactar sobre sus juicios de valor y comportamientos. Tiene que informar; son datos que marcan la diferencia. La palabra "informar" significa originalmente "dar forma a", y la información es capaz de formar a la persona que la consigue, proporcionando ciertas diferencias en su interior o exterior. (Carrión, 2015: 4)

Es posible inferir que, es la persona que funge como receptor quien le da forma al mensaje que está recibiendo, y esa forma dependerá de cómo se le está transmitiendo el mismo y bajo qué condiciones externas lo está asumiendo. Es por ello que la información cae en la posibilidad de ser interpretada de distintas formas, es decir, que cada persona la va a asumir de una forma distinta y propia.

Al inicio del artículo se hacía mención de los términos dato e información, haciendo hincapié en que no se trata de lo mismo. En función de lo anterior es que se han hecho citas que explican que mientras el dato en sí mismo y en forma aislada no genera significado, la información sí posee un significado que le es asignado por su creador. Si se lleva esta idea al manejo de los archivos, se observará que el archivista es el sujeto encargado de dotar de un significado a los datos que le son puestos a su disposición para clasificarlos y darlos a conocer como información.

Para ir concluyendo las ideas de este apartado del artículo, es oportuno referirse a la ciencia documental, respecto de la cual se realiza la siguiente cita:

"La ciencia documental que tiene por objeto el estudio de los archivos como sistemas de información, fundamentada en la generación, tratamiento y difusión de la documentación a partir del respeto al que la misma recibió en la institución donde se generó como principio inalterable y universalmente válido, y cuyo fin es hacer recuperable la información documental para su uso, con objeto de servir de base en el proceso de toma de decisiones, otorgar garantía y obtener nuevos conocimientos." (Cadarsó, 2004: 31).

Durante muchos años se consideró que los archivos podían ser administrados por cualquier persona, pues se les daba tratamiento de papeles que eran útiles en un determinado momento y que, al dejar de serlo, simplemente debían volverse archivo muerto, o lo que es igual, desecharlos por estar conteniendo información muy vieja. La ciencia documental debe ser de conocimiento primordial en el manejo de información, pues es indispensable que el personal a cargo de los archivos esté altamente capacitado en la materia. Ya lo dice Mauri Martí, (2008: 65): "El perfil actual del archivista tendría que fundamentarse en una enseñanza integral que permita formar personas que puedan interactuar con otras disciplinas y áreas de administración, pero como líderes que influyan en procesos administrativos."

6. Programa anual de desarrollo archivístico

Uno de los impactos que ha conllevado la sustitución de la ley federal por la general ha sido a niveles técnicos muy concretos, tal es el caso del "Programa Anual de Desarrollo Archivístico", por sus siglas PADA, el cual es uno de los trabajos que todas las dependencias deben desarrollar a efecto de poder calendarizar sus actividades y tener objetivos claros que las mismas persigan.

Para hablar del PADA es necesario recurrir a un concepto que nos explique de qué se trata este documento, para lo cual realizamos la siguiente cita:

"Es una herramienta de planeación de corto plazo que contempla un conjunto de procesos, proyectos, actividades, acciones y la asignación de recursos, orientados a mejorar y fortalecer las capacidades de organización del Sistema Institucional de archivos, así como el establecimiento de estrategias, técnicas y metodologías que permitan mejorar los procesos y procedimientos de la administración, organización y conservación documental de los archivos de trámite, concentración e históricos." (Archivo General de la Nación: 2019: 3)

Cabe hacer mención de que el PADA es una implementación de la Ley General de Archivos, especificada en su artículo 25, mientras que en la ley Federal, es decir, antes de la reforma, lo que se contemplaba era un "Programa Institucional de Desarrollo Archivístico", por sus siglas conocido como PIDA. La diferencia entre uno y otro documento va más allá del nombre, pues su elaboración y diseño cambian y hoy representa para el área coordinadora de archivos una labor mayúscula que deben desempeñar.

Un PIDA debía señalar en su contenido cuatro aspectos:

1. Objetivos
2. Estrategias
3. Cronograma de actividades (decir quién y cómo se ejecutaría la actividad)
4. Recursos

Un PADA, en esta Ley General requiere:

1. Objetivo general
2. Objetivos específicos
3. Alcance
4. Planeación
5. Actividades
6. Recursos humanos
7. Recursos materiales
8. Administración de riesgos
9. Cronograma
10. Marco normativo

Si analizamos la lista de requisitos que demanda un PIDA y los que demanda un PADA, notaremos que existe una diferencia notoria, pues el número de rubros a cubrir es amplia y trastoca otras áreas de las que pueden llegar a depender los archivos, como lo son el área contable, administrativa y de recursos humanos. Esta situación da muestra de que los archivos y los compromisos a los que se somete el área encargada de los archivos no son un asunto menor, teniendo como consecuencia un reconocimiento de la importancia que los archivos tienen en México, lo cual es de aplaudirse, pues por primera vez en México se le está dando el valor a los documentos que producen las distintas dependencias.

Uno de los aspectos que contempla el PADA y que es de suma importancia es el aspecto de administrar los riesgos frente a los que puede exponerse la documentación de una determinada dependencia. Un riesgo puede ser definido como: "Posibilidad de ocurrencia de un evento que puede afectar el cumplimiento de los objetivos." (Mejía, 2006, 32). Es importante que la documentación física esté adecuadamente asegurada, libre de humedad, de luz solar que la dañe, de plagas que puedan invadirla, e incluso de polvo.

El trabajo de archivo no sólo funciona con intelecto, no se trata solo de diseñar y organizar, se trata de tener espacios adecuados y recursos que permitan que tal organización se vea materializada. Pudiera parecer una obviedad lo que se acaba de decir, pero no lo es, tanto que hoy es necesario que una legislación en materia de archivos actúe de forma coercitiva para establecer un orden a la documentación que se acostumbraba guardar en "bodegas de archivo".

Este cambio de PIDA a PADA, nos da la muestra de que el trabajo de los archivistas en México está revolucionando, hoy en México los documentos están siendo considerados la base de otros sistemas, pues sin un sistema de archivos, no hay sistema de acceso a la información, no hay transparencia y en consecuencia no habrá manera de indagar en torno a actos corruptos.

Hoy los PADA son un compromiso que se adquiere y que se debe cumplir, pues de no hacerlo, los sujetos obligados serán evaluados negativamente y estarán incumpliendo con un mandato de ley. Estos programas hoy recalcan la importancia de no "destruir por destruir", pues la destrucción de documentos puede traer aparejada la desaparición de información que sea objeto de alguna investigación, de ahí que se establezcan sanciones (como ya se dijo líneas arriba) para aquellos incumplimientos a lo establecido en la Ley General de Archivos.

7. Conclusiones

El cambio de la Ley Federal de Archivos a la Ley General de Archivos va más allá de un simple cambio de denominación. La trascendencia de la entrada en vigor de una nueva ley general en la materia análogamente representa un "parche" que subsanará todo error u omisión de los ordenamientos jurídicos emitidos con anterioridad en materia de archivos.

Es decir, al entrar en vigor la nueva Ley General de Archivos se abrogó la Ley Federal de Archivos, dicho de otra forma, quedó sin efectos jurídicos la legislación federal, así como también se derogaron los artículos de reglamentos y leyes en materia de archivos que no estuvieron en concordancia con el nuevo texto de la ley general. Aunado a lo anterior, esta nueva Ley General de Archivos es de carácter vinculante (obligatorio) en todo el país, lo que implica que todas las entidades federativas y municipios tendrán que observarla.

Resulta interesante contemplar que con esta nueva Ley General de Archivos se reconoce la importancia que los contenidos de los archivos tienen, pues deja de verse a estos como material de rezago que se apila en bodegas derivado de un cambio de año, de administración o de gobierno.

La gestión de documentos y la archivística son dos elementos que en la nueva Ley General de Archivos de México son la base del manejo y tratamiento de datos y de información contenidos en los diferentes tipos de archivos que resguardan las instituciones, así como también representan la pieza clave para la transparencia y rendición de cuentas en el país.

Este cambio de la Ley Federal a General es un primer y avanzado paso para perfilarse hacia la adecuación de nuevas formas de conducirse en el terreno del adecuado manejo de los recursos y de la información pública en manos de sujetos obligados. No debe olvidarse que en un Estado democrático, en el que se proporcionan recursos de índole pública, el pueblo tiene derecho a conocer en qué se está invirtiendo y gastando el dinero, pero también debe prevalecer en todo momento la seguridad de las personas de cuyos datos obran en los archivos de las dependencias públicas. Nadie dijo que sea una tarea fácil aprender a ponderar derechos, pero este gran paso en México es un excelente inicio para fortalecer actividades desde el adecuado manejo de los archivos hasta encaminarse a desarrollar acciones en contra de la comisión de actos carentes de transparencia y corruptos.

Bibliografía

- Archivo General de la Nación. 2019. *Plan Anual de Desarrollo Archivístico*. México: AGN.
- Aguilera Murguía, R. 2017. *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*. México: CIDE - Serie de estudios de la comunidad PIRC.
- Barrón, L. 2017. *Historias de la Revolución*. México: FCE.
- Cadarso L. 2004. *La documentación judicial en la época de los Austrias: Estudio archivístico y técnico*. Badajoz: Universidad de Extremadura Servicio.
- Carión, J. 2020. "Diferencia entre dato e información." *Gestión del conocimiento*, 2. Recuperado desde: <http://ww12.gestiondelconocimiento.com/>
- Hernández, G. 2018. "Combate a la corrupción, el plan del gobierno de AMLO". *Noticiero con Carmen Aristegui*, 1: 1-10.
- Infoem, 2018, "¿Quiénes son los sujetos obligados", Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. Recuperado desde: <https://www.infoem.org.mx/infoemIncluyentes/src/htm/quienesSon.html>
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Martí, M. 2008. *Estudiar archivística, dónde y por qué*. Gijón: Trea.
- Mejía Quijano, R. 2006. *Administración de riesgos. Un enfoque empresarial*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Muro, M. 2018. "Beneficios de la Ley General de Archivos". *Diario El Sol de Zacatecas*, 3: 1-2.
- Nacif, J. 2017. "Buenas prácticas archivísticas, en Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción" en Merino Huerta M., *El municipio de la encrucijada*. México: CIDE, 126-138.
- Negro, D. 1984. "Lo público y lo privado", *España*, 82-83.
- Salazar, P. 2008. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*. México: UNAM-IFAI.