



# Información y Protección de Datos

Revista Especializada del Instituto de Transparencia, Acceso  
a la Información Pública y Protección de Datos Personales  
del Estado de México y Municipios

Número 1  
**Archivos**



# Directorio

Mtra. Zulema Martínez Sánchez

*Comisionada Presidenta*

Mtra. Eva Abaid Yapur

*Comisionada*

Dra. Josefina Román Vergara

*Comisionada*

Mtro. José Guadalupe

Luna Hernández

*Comisionado*

Mtro. Javier Martínez Cruz

*Comisionado*

***Revista del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios***

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Pino Suárez S/N, actualmente Carretera Toluca-Ixtapan No. 111, Col. La Michoacana, Metepec, Estado de México, C.P. 52166

Teléfono: (722) 2 26 19 80

Centro de Atención Telefónica: 01 800 821 04 41

**[www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx)**

Número 1, junio de 2017

Primera reimpresión: octubre de 2017

Diseño editorial y cuidado de la edición: DCCS

Hecho en México

Las opiniones vertidas en los artículos incluidos en esta revista son responsabilidad exclusiva de cada uno de los autores

# Contenido

|   |     |
|---|-----|
| <b>Presentación</b>   | 7   |
| <b>Una ruta distinta (a la ley general) para resolver los acuciantes problemas de los archivos en México</b><br><i>Mtro. José Guadalupe Luna Hernández</i>                  | 11  |
| <b>La importancia de los archivos y el acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas gubernamentales</b><br><i>Mtro. Rodolfo Alanis Boyzo</i> | 29  |
| <b>Gestión documental: Antídoto para la corrupción</b><br><i>Lic. Claudia Elizabeth Avalos Cedillo</i>  | 51  |
| <b>Gestión de documentos y transparencia: Luces y sombras del caso de España</b><br><i>Francisco Fernández Cuesta y Dr. Julián Antonio Prior Cabanillas</i>                 | 71  |
| <b>La importancia de los archivos en la transparencia y el derecho de acceso a la información pública</b><br><i>Mtra. Catalina Camarillo Rosas</i>                          | 101 |
| <b>Sobre los autores</b>  | 111 |



# Presentación

En la actualidad, la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, el gobierno abierto, la protección de los datos personales y los archivos ocupan un lugar preponderante en la agenda municipal, estatal, nacional e internacional. En un entorno democrático cada vez más exigente, propiciado por una ciudadanía participativa e interesada en los asuntos públicos, no es casualidad que estos tópicos motiven los más variados debates, encaminados a producir mejoras no sólo en la manera de formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas, sino en la forma en que éstas impactan en la vida cotidiana de todos los sectores de la sociedad.

Animado por la necesidad de fortalecer la cultura de la transparencia, mediante la generación de foros que favorezcan la reflexión, la discusión y la enunciación de propuestas innovadoras, encaminadas a impulsar el fortalecimiento de todos los ámbitos relacionados con este tema –cuya amplitud contempla, por supuesto, numerosas disciplinas académicas–, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem) presenta *Información y protección de datos*,

una publicación periódica semestral de espíritu especializado, cuyo objetivo principal consiste en transformarse en un espacio para enriquecer el panorama contemporáneo sobre dichas materias, desde un punto de vista abierto e incluyente.

Así, *Información y protección de datos* aspira a ser, también, una revista vanguardista, que reúna una pluralidad de voces, ideas y nuevas consideraciones, con el fin de aportar mayores elementos a la construcción del acceso a la información pública y la protección de los datos personales en la entidad, el país y el mundo, no sólo como obligaciones constitucionales y legales, sino como ejes de acción para todos quienes participen en ella, sea como colaboradores o lectores. Para ello, pretende explorar diferentes líneas temáticas, derivadas de los tópicos más actuales en transparencia y privacidad.

Por lo tanto, el primer número de *Información y protección de datos* se refiere a los archivos y su estrecho vínculo con la transparencia y el acceso a la información pública, de cara a la emisión de una ley general que establezca, por primera vez en México, equidad para el tratamiento y la gestión archivística en todo el territorio nacional. Si bien es ampliamente conocido que los archivos representan la columna vertebral del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, también se sabe que, hasta ahora, aquéllos requieren mayor atención para asegurar su correcto ordenamiento, conservación, resguardo y consulta, por lo que resulta indispensable enfocar los esfuerzos a lograr archivos más eficientes y perdurables.

De este modo, el presente número de *Información y protección de datos* cuenta con importantes colaboraciones de connotados investigadores y servidores públicos, quienes exponen datos importantes sobre el origen, la historia y el estado actual de los archivos, además de experiencias, prácticas exitosas y sugerencias que, sin lugar a dudas, pueden invitar a la reflexión y a la acción. Ante todo, esta nueva publicación busca llamarnos, sea cual sea nuestra edad, profesión y ocupación, a ser agentes de cambio en una sociedad más democrática, justa, transparente y participativa.

En suma, deseamos que la lectura de este primer volumen resulte estimulante y provechosa, a la par que un grato punto de partida para ejercer cotidianamente nuestros derechos.

## **El Pleno del Infoem**



# *Una ruta distinta (a la ley general) para resolver los acuciantes problemas de los archivos en México*

**Mtro. José Guadalupe Luna Hernández**

*Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios*

## *Resumen*

La reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública de 2014 incorporó nuevos sujetos obligados –de naturaleza jurídica diferente y, en consecuencia, disciplinados por normas sustantivas y adjetivas diversas–. Además, estableció un plazo al Congreso de la Unión para emitir diversas leyes generales; entre ellas, la de archivos. En el presente artículo, se reflexiona sobre la tendencia que prevalece por resolver los graves problemas nacionales a través de leyes generales que pretenden homologar procedimientos, pese a que la diversidad es el rasgo más característico –y no necesariamente el más pernicioso– de la realidad nacional.

***Palabras clave:*** Archivos; ley general; implementación.

## **1. La reforma constitucional de 2014**

El 7 de febrero de 2014 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia. La reforma afectó las fracciones I, IV y V del apartado A, y adicionó una fracción VIII al artículo 6º; las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; una fracción XII al artículo 76; la fracción XIX del artículo 89; el inciso l) de la fracción I y el inciso h) a la fracción II del artículo 105, así como el párrafo tercero del artículo 108; los párrafos primero y segundo del artículo 110; los párrafos primero y quinto del artículo 111; una fracción VIII al artículo 116, así como un inciso ñ) a la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.

El primer y más importante aspecto de esta reforma consistió en la ampliación de los sujetos obligados que regula el nuevo diseño constitucional de protección de este derecho, precisando que la referencia anterior de las autoridades, entidades, órganos y organismos corresponde a aquéllos que forman parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, e incorporando plenamente a los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como a las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad.

La especificación en la descripción de los sujetos obligados derrotó las resistencias persistentes, hasta ese momento, que impedían el adecuado acceso a la información pública que generaban o administraban entidades como la Auditoría Superior de la Federación, los partidos políticos y los fideicomisos, entre otros. Diversos autores han señalado que eso generaba un amplio espacio de falta de transparencia, lo que dejaba exentos del escrutinio público montos significativos de recursos y actos de autoridad de especial relevancia.

La reforma también contempló el deber de los sujetos obligados de *documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones*, lo que se relaciona directamente con la obligación de *preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados*.

E incluyó, entre las atribuciones del Congreso de la Unión, expedir *la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos*.

Por su parte, el transitorio segundo del decreto otorgó al Congreso de la Unión el plazo de un año para expedir la ley general del artículo 6º y *los demás ordenamientos necesarios*.

## **2. La situación de los archivos en México**

El diagnóstico elaborado por el Archivo General de la Nación (AGN) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) señala que el marco jurídico que regula la organización de los archivos, en nuestro país, se integra por una ley federal de archivos (expedida en 2012) y 28 legislaciones estatales, de las cuales 19 fueron aprobadas en los últimos diez años y tres fueron reformadas en el mismo lapso de tiempo (Ríos Cázares, 2016: Infografía 1).

El estudio en cuestión utiliza datos parciales y limitados del total de los archivos públicos correspondientes a las secretarías de gobierno o su equivalente; el Congreso local; el Tribunal Superior de Justicia de cada estado, y el municipio capital de cada entidad federativa. Además, la información se recabó a partir de cuestionarios aplicados a los

servidores públicos, mediante solicitudes de acceso a la información, y no a través de una verificación física de los archivos, por lo que estos datos se encuentran lejos de representar la realidad general y objetiva de los sujetos obligados. Hay un margen de incertidumbre sobre la veracidad de la información.

En el mejor de los casos, sus indicadores sólo nos permiten extraer conclusiones sobre esos sujetos obligados en particular. No obstante, lo anterior resulta indicativo para saber que, en 37.5% de los casos, no se cuenta con el cuadro de clasificación archivística; sólo en 34.8%, los expedientes de archivo están organizados de acuerdo con dicho cuadro, y 20.5%, se organizan parcialmente en esa modalidad. En 30.4% de los casos, las cajas de traslado al archivo de concentración se acomodan según la serie documental y, en 31.3%, por espacio disponible; en 49.1%, no se cuenta con un sistema automatizado para consulta y control, y en 33.9%, no se realiza una valoración documental en el archivo de concentración (Ríos Cázares, 2016: 6).

También debe destacarse que, en 25.9% de los casos, las autoridades no sabían o no contestaron si los expedientes de archivo están organizados de acuerdo con el cuadro de clasificación archivística; en 38.4%, no sabían o no contestaron si las cajas de traslado al archivo de concentración se acomodan según la serie documental o por espacio, y el 32.1% no sabe o no contestó si se realiza valoración documental en el archivo de concentración (Ríos Cázares, 2016: 6).

Sobre el perfil de los funcionarios responsables de las áreas de archivo, vale la pena señalar que, en este estudio, se apreció que sólo en tres casos se trataba de licenciados en archivonomía, biblioteconomía o bibliotecología en el extremo virtuoso de la realidad, mientras que, en el otro extremo, se identificaron funcionarios con estudios en nutrición y veterinaria. Entre esos polos, se ubicaron servidores públicos con estudios en administración pública y afines (Ríos Cázares, 2016: 7).

En el caso de los poderes legislativos, el personal que ocupó el puesto por criterios distintos a los de un perfil predefinido se situó en 46.7% de los casos (Ríos Cázares, 2016: 9); en los municipios, dicho indicador se ubicó en 40%; en 65.2% de los casos no contaban con especialización alguna en la materia y el promedio de antigüedad laborando en el área de archivo ascendió a 2.3 años, por lo que la rotación es inferior, incluso, a la duración del periodo de gobierno (Ríos Cázares, 2016: 10).

Respecto de la condición jerárquica de los responsables de archivo, de entre los integrantes de las secretarías generales de gobierno, el cargo más alto correspondió al director general, cuya incidencia fue de 42.31% de los entrevistados; en los poderes legislativos, en ese mismo rango se ubicaron 40.91% de los encuestados. En los poderes judiciales, el rango ascendió a 25%, siendo más generalizado que estos últimos sujetos obligados tuvieran el cargo de directores generales, con 30%. En los municipios capitales de los estados, sólo en 28.57% de los casos los responsables ocuparon el cargo de director general, de tal manera que la categoría administrativa más frecuentemente empleada fue jefe de departamento, con una incidencia de 47.62% (Ríos Cázares, 2016: 12).

Estos datos, que quizá no cuenten con la condición adecuada de representatividad, son, sin embargo, indicativos para respaldar lo que diversos autores y autoridades han señalado reiteradamente: la heterogeneidad en la organización de los archivos; las evidentes debilidades y omisiones de las autoridades, y la enorme tarea para consolidar la adecuada preservación de los documentos públicos a partir de criterios claros, sistemáticos y que respondan a una razonabilidad apropiada.

En el mismo sentido se encuentran los resultados del diagnóstico sobre la situación de los archivos en el país, elaborado por el AGN en 2014, a partir de entrevistas a 12,675 sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno y de los tres poderes. Con una muestra más amplia frente

al estudio anterior, este análisis reportó, entre otros, los siguientes resultados: 66.6% contaban con un área coordinadora de archivo, pero menos de 40% poseían archivos integrados a dicho sistema (AGN, 2015: 9). En promedio, la inversión anual de los sujetos obligados en los archivos equivalía a \$231,000.00, y sólo 31% de ellos hacía uso de los instrumentos de control archivístico para gestionar el ciclo de vida de los documentos (AGN, 2015: 10).

### **3. Tendencia en México para centralizar la solución a los problemas sociales**

Numerosas voces han señalado que la transición democrática ha recorrido dos carriles diferentes, a una velocidad distinta, provocando desigualdades perniciosas. Si bien es cierto que el proceso reformista en México se refleja primeramente en el ámbito federal y, después, en la vida de las entidades federativas, la efectividad de estos procesos y la transformación de las condiciones existentes han sido a ritmos y con efectos muy diversos.

Estos autores señalan que, en el ámbito federal, los cambios se aprecian con una mayor profundidad, lo que, incluso, ha provocado la alternancia política, la consolidación de mecanismos de control y una mayor efectividad en la limitación del poder público autoritario (Salazar Ugarte, 2010: 385), mientras que, en los estados, no se han logrado los mismos efectos (Vargas, 2016).

Una explicación de estas consecuencias consiste en que los procesos reformistas locales han sido controlados por condiciones autoritarias que no se desmantelaron adecuadamente, como sí ocurrió en el ámbito federal, lo que se advierte en los acuerdos de coexistencia entre los gobiernos federales de la alternancia y los poderes locales, encabezados, mayoritariamente, durante el primer sexenio, por la segunda fuerza

política en las cámaras del Congreso de la Unión (Dresser, 2011: 133). Ello provocó que la legislación y las instituciones públicas cambiaran constantemente, pero que los resultados terminaran siendo los mismos.

Como una respuesta a ese fenómeno y a partir de dicho diagnóstico, en los últimos años, a través del acuerdo político que permitió el llamado *Pacto por México*, se comenzaron a implementar reformas que provocaron modificaciones en el diseño sustantivo de diversos procedimientos, que pasaron de un modelo federal a uno centralizado (Gerson, 2014: 10-12; Velázquez Guadarrama, 2013). Esto ocurrió en el caso del ámbito electoral, provocando el debilitamiento de los órganos autónomos locales que, sin perder formalmente su autonomía, se rediseñaron como organismos públicos locales supeditados a una autoridad nacional (Reyes Heróles *et al.*, 2014: 5-9) que asumió, sin discusión alguna, la organización de las elecciones locales y federales concurrentes y que también ha tomado el control de los procesos locales no concurrentes.

En materia de transparencia, se intentó lo mismo. La emisión de la ley general se apartó del modelo tradicional de una legislación de esta naturaleza, entendida como una norma que distribuye facultades entre los distintos niveles de gobierno (SCJN, 2010: 2322), para convertirse prácticamente en una ley constitucional (Carpizo, 1983: 1183) que *establece los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información*.

Esta decisión pretende justificarse por los diversos diagnósticos existentes. Para Merino, por ejemplo, *si un derecho fundamental no está garantizado en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, no puede afirmarse que ese derecho se esté cumpliendo* (2006: 143-144); mientras, Islas López considera que la configuración del Sistema Nacional de Transparencia es una *alternativa para revertir las acciones legislativas o administrativas del ámbito local que no han permitido consolidar el sistema de transparencia y acceso a la información* (2016 a: 34) y señala, además,

*la intención del legislador de homologar los procedimientos de acceso a la información, para que, en cualquier parte del país, se rijan por los mismos principios, derechos, obligaciones y procedimientos en general (2016 b: 44).*

Para Lima y Moreno, la habilitación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Inai) como segunda instancia en la tutela del derecho de acceso a la información pública permitirá que *las determinaciones de los órganos garantes locales ya no podrán estar supeditadas a los intentos de manipuleo por parte de los poderes locales (2016: 149).*

El nuevo diseño centralizador se basa en un supuesto hipotético que, desde mi punto de vista, es erróneo y pontifica *ex cathedra*, al señalar que todas las decisiones adoptadas en el ámbito federal son absolutamente autónomas y apegadas al más alto estándar en la protección de los derechos fundamentales y en el respeto de los valores democráticos. A sus promotores se les olvida considerar que los ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que resolvieron los expedientes varios 489/2010 y 912/2010, motivados por la sentencia Radilla, fueron los mismos que dos meses antes resolvieron el amparo en revisión 989/2009 (Reynalda Morales Rodríguez) en un sentido diametralmente opuesto a lo adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Esa postura omite, por ejemplo, los defectos en la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) en 2003 (Franco González Salas, 2007: 56-57). Y, pronto que tarde, la realidad demostró que las nuevas autoridades nacionales eran proclives a adoptar las mismas tendencias de *manipuleo* de las que se pretende acusar a los órganos estatales. Eso pasó en el estreno de la facultad del Instituto Nacional Electoral (INE) para designar a los integrantes de los consejos generales de los organismos públicos locales electorales (OPLE), pues diversos reporteros señalaron y expusieron las maniobras del consejero Baños para favorecer a ciertos personajes con motivos, por lo menos, sospechosos (Delgado, 2014), generando el rechazo de los especialistas en el tema (Varios autores, 2014).

Y, en materia de acceso a la información pública, a pesar del deseo de que la ley general estableciera un criterio homogéneo y un estándar único, las condiciones de diversidad siguen prevaleciendo. Por señalar sólo algunas, se pueden identificar los plazos más breves instaurados en algunas entidades federativas –entre ellas, el Estado de México–, frente a los contemplados en la ley general, para atender las solicitudes de acceso a la información y los recursos de revisión, y la existencia, en el Estado de México, de una fase durante la substanciación del recurso de revisión para dar a conocer al recurrente el informe justificado que rinda el sujeto obligado y que modifique la respuesta inicial, la cual abre un plazo adicional de tres días, más los siete días de pruebas y alegatos para que la persona se manifieste al respecto. Sin olvidar, desde luego, la solidez y accesibilidad de nuestras plataformas locales, que siguen superando, con mucho, las deficiencias de la Plataforma Nacional, o la identificación de ciertos sujetos obligados, como los notarios públicos, en los casos de Coahuila y Veracruz.

Lo que los promotores de la visión centralista han pasado por alto es que las condiciones históricas del Estado constitucional corren en una tendencia distinta a la homogeneidad del gran Código Napoleónico. Hoy, las fuentes de derecho son más amplias, diversas, plurales, porosas y, en no pocos casos, hasta contradictorias, por lo que la idea de una norma única y de decisiones de autoridad cede ante el paradigma más importante de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011: la centralidad de la persona y la búsqueda de la más amplia protección de sus derechos humanos, que no siempre coexisten pacíficamente y cuya contraposición permite su constante expansión.

Lo anterior debe considerarse porque, en materia de archivos, se pretende recorrer el mismo camino erróneo y accidentado, con resultados imprevisibles, pero con efectos inmediatos que nos sitúan, desde este momento, en una condición de vulnerabilidad, omisión y deficiencia.

## 4. Las complicaciones de la Ley General de Archivos

Se ha dicho incansablemente que los archivos son el pilar del derecho de acceso a la información pública (Torres Monroy: 2016) y que una deficiente gestión documental contribuye a causar afectaciones a ese derecho humano.

Contar con archivos administrativos actualizados es un supuesto indispensable para garantizar los derechos de acceso a la información pública y protección de los datos personales. Por ello, parecería injustificado que los legisladores decidieran comenzar con la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para seguir con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y concluir con la Ley General de Archivos, que aún se discute en la Cámara de origen.

Los trabajos para lograr la expedición de la Ley General de Archivos comenzaron en 2014, con los foros “Hacia la construcción de una ley general de archivos. Principios rectores y bases para una ley general de archivos”, convocados por la Secretaría de Gobernación, el AGN, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Red por la Rendición de Cuentas y otras instituciones académicas; a la par, el AGN levantó la encuesta para diagnosticar la situación de los archivos antes mencionada.

De esos instrumentos de consulta se derivó el *Anteproyecto de iniciativa de Ley General de Archivos*,<sup>1</sup> a través del cual se procesaron las diferentes propuestas, hasta llegar a la presentación, por parte de un grupo de senadores, de la iniciativa de Ley General de Archivos, el 17 de

<sup>1</sup> Disponible en [www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos2/docs/LGA\\_Anteproyecto\\_Iniciativa.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/LGA_Anteproyecto_Iniciativa.pdf).

noviembre de 2016.<sup>2</sup> Sobre la iniciativa y sobre el anteproyecto, las críticas y observaciones se han centrado en el papel del AGN sectorizado como hasta ahora, la influencia de la Secretaría de Gobernación sobre el Sistema Nacional de Archivos y la preeminencia de funcionarios y no de especialistas en el seno de éste.

Ello sigue provocando retrasos en la aprobación de la ley general, lo que conlleva, como consecuencia, la postergación de las condiciones de debilidad estructural que afectan la organización de los archivos y que impactan directamente en la tutela del derecho de acceso a la información pública.

Pero, aun cuando llegue el momento en que las diferencias se procesen y solventen, ya sea por la modificación de las cláusulas que motivan más rechazo o por el ejercicio de la autoridad legislativa, la tendencia general para resolver los problemas locales sigue siendo idéntica: pensar que las dificultades se solucionan de la cúspide de la pirámide a la base, estableciendo una regulación precisa, robusta y extensa, pero con las mismas capacidades humanas y financieras, ya que, en materia presupuestal, los artículos 76 y 77 de la iniciativa se limitan a estipular, como facultad potestativa, la integración de fondos y subsidios para la función archivística, sin un compromiso real de los legisladores por determinar montos presupuestales suficientes destinados a desarrollar estas actividades.

<sup>2</sup> Disponible en [www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-17-1/assets/documentos/Inic\\_Cristina\\_otras\\_Ley\\_Gal\\_Archivos.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-17-1/assets/documentos/Inic_Cristina_otras_Ley_Gal_Archivos.pdf).

## 5. Una respuesta desde local y a partir de la incorporación de las mejores prácticas

Es cierto que, en el país, la situación de los archivos se caracteriza por las difíciles condiciones ya mencionadas y que prevalece la heterogeneidad de las disposiciones normativas. No obstante, también lo es que existe un consenso indiscutible sobre la definición de los instrumentos de control y consulta archivística y que se requieren definiciones técnicas y no de política legislativa para determinar las condiciones para la conservación material, organización y clasificación de los documentos.

Un primer paso que podríamos adoptar para sobrepasar el *impasse* actual consistiría en separar esas decisiones esenciales del ámbito de la política legislativa y radicarlas en sede estrictamente técnica. La emisión de los Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos del Sistema Nacional de Transparencia es una muestra de lo que puede lograrse; lo mismo ocurre, en la entidad, con la expedición de los Lineamientos para la Administración de Documentos en el Estado de México, aprobados por la Secretaría Técnica del Comité Técnico de Documentación del Sistema Estatal de Documentación, y los Lineamientos para la Valoración, Selección y Baja de los Documentos, Expedientes y Series de Trámite Concluido en los Archivos del Estado de México, lanzados por la Comisión Dictaminadora de Depuración de Documentos. Ambos instrumentos se publicaron, el 29 de mayo de 2015, en la Gaceta del Gobierno del Estado de México.

En estos tres lineamientos, independientemente de las distintas autoridades que los emitieron, prevalece la importancia asignada a los instrumentos de control archivístico y la necesidad de adoptar programas de gestión documental más apropiados. Más allá de que las fases y fechas de cumplimiento varíen, cada uno aporta elementos que, de armonizarse en su implementación, permitirían una mejor conservación documental. Mientras los lineamientos de las instancias

del Sistema Estatal de Documentación establecen un piso uniforme para los municipios y los tres poderes, los lineamientos del Sistema Nacional de Transparencia son aplicables a todos los sujetos obligados, por lo que abarcarían al resto de los entes públicos no señalados en la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México; entre ellos, los órganos autónomos y los sujetos obligados de naturaleza no gubernamental: partidos políticos, sindicatos y personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad.

Los tres instrumentos técnicos aportan un conjunto de obligaciones y tareas vitales para garantizar una adecuada gestión gubernamental. Si se consiguiera su pronta y completa implementación, guiaríamos la gestión documental hacia una dirección pertinente para asegurar la preservación documental y favorecer el acceso a la información pública, así como la identificación y posterior transferencia de la documentación con valor histórico.

El problema que enfrentamos es, sin embargo, el más relevante: que esa regulación sea interiorizada en el ejercicio diario de la función gubernamental; que se asignen recursos económicos suficientes en un contexto de gasto que es insuficiente para atender los problemas más visibles de la sociedad y que despliega una estructura en la que aún no se erradica el dispendio, y que logremos concientizar a los titulares de las entidades públicas de la necesidad de realizar un proceso de gestión documental y de planeación pública real, efectivo y eficiente.

Para enfrentar y resolver estos problemas, se acude a la fórmula que he argumentado como inadecuada en el presente artículo: intentar solucionarlos a fuerza de golpe legislativo y, si es con leyes generales, mucho mejor. Como si la sola expedición de una ley general resultara suficiente para revertir las condiciones estructurales que encara el país.

Con tal actitud, sólo nos engañamos y generamos expectativas adicionales cada vez más sofisticadas, que pretenden responder a los problemas nacionales desde la cúspide de los incontables sistemas gubernamentales que vamos sumando a esta entelequia estatista.

Soy un escéptico de que las condiciones actuales del Estado constitucional permitan que cada derecho se garantice con el mismo estándar de protección en el país. Creo que, incluso, es hasta un error histórico asumir la idea de inmovilidad en el devenir histórico. Al contrario, cada derecho ha sido resultado de un esfuerzo de la sociedad por sujetar a más y más precisos controles el ejercicio del poder público, justo porque los agentes gubernamentales han abusado de ellos en no pocas ocasiones. Dudo que el mundo perfecto de los filósofos pueda implementarse de un día para otro, por arte de magia, con una nueva ley general, pues subsiste la inaceptable y recalcitrante actitud de no pocos funcionarios que siguen deseando que los sueldos se clasifiquen como confidenciales y que continúan emprendiendo maniobras para reservar o declarar como inexistente información sensible para la sociedad. Encuentro la respuesta en algo más sencillo, más humano y, espero, más factible.

En mi opinión, quizá tendríamos mejores frutos si nos enfocáramos en las prácticas reales cotidianas, con los instrumentos jurídicos existentes, que podrían reformarse en temas básicos y de calado no tan profundo. Con un conjunto de disposiciones técnicas que guiaran nuestra actuación, podríamos concentrar nuestro esfuerzo, trabajo y recursos en colocar, en la agenda de los sujetos obligados, la importancia de documentar sus decisiones; esto es, en principio, identificar todas las facultades, competencias y funciones con que cuentan –tarea nada menor, pero que provoca la ausencia de información esencial sobre el funcionamiento de las instituciones–, para, luego, registrarlas en documentos; integrar archivos administrativos actualizados y regulados por los instrumentos de control archivístico que permitan una correcta preservación, clasificación funcional, adopción de medidas de seguridad, transferencias adecuadas y depuraciones transparentes, y, por último, fortalecer las capacidades humanas y financieras de las áreas de archivo. Todo ello, desde la base del sistema y no desde la cúspide. Para hacer lo correcto, no necesitamos abundantes leyes, sino

un robusto sentido común y un fuerte sentido del deber, que nos lleven a la incorporación de buenas prácticas y la implementación del vasto marco jurídico que ya existe y, a ratos, hasta sobra y, en consecuencia, se omite con frecuencia.

Esto, sin embargo, nos regresa al punto inicial: ¿cómo logramos esto? Mi respuesta es clara y desafiante: haciendo lo que se ha propuesto desde hace mucho. Es preciso terminar con el sistema de complicidades que, pese a tantas reformas y tantas nuevas leyes, se aferra a desaparecer de nuestro país. El problema no es la transparencia proactiva, ni el gobierno abierto, ni el acceso a la información pública, ni los archivos, sino la falta de efectividad del Estado de derecho. Eso es lo que debemos cambiar y lo que tratamos de lograr cada día.

## Fuentes de consulta

Archivo General de la Nación (2015), *Anteproyecto de iniciativa de Ley General de Archivos*, 13 de agosto, Archivo General de la Nación, México, disponible en [www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos2/docs/LGA\\_Anteproyecto\\_Iniciativa.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/LGA_Anteproyecto_Iniciativa.pdf).

Carpizo, Jorge (1983), *Estudios constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, citado en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Porrúa, México.

Delgado, Álvaro (2014), “INE: El poder al PRI”, en *Proceso*, 29 de septiembre, México, disponible en [www.proceso.com.mx/383381/ine-el-poder-al-pri](http://www.proceso.com.mx/383381/ine-el-poder-al-pri).

Dresser, Denise (2011), *El país de uno: Reflexiones para entender y cambiar a México*, Aguilar, México.

Franco González Salas, José Fernando (2007), “Las instituciones electorales a prueba”, en Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio. Reflexiones y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Gerson, Pedro (2014), “El neocentralismo: La compra de poder a cambio de promesas de seguridad”, en *Este País*, noviembre, México.

Islas López, Jorge (2016 a), “Comentario al artículo 1”, en Jorge Islas López (coord.), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública comentada*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México.

Islas López, Jorge (2016 b), “Comentario al artículo 2”, en Jorge Islas López (coord.), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública comentada*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México.

Lima, Jorge Luis y Cecilia Moreno (2016), “Comentario al artículo 41”, en Jorge Islas López (coord.), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública comentada*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México.

Merino, Mauricio (2006), “Muchas políticas y un solo derecho”, en Sergio López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos / Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Reyes Heróles, Federico, Carlos Elizondo Mayer-Serra y Jesús Silva-Herzog Márquez (2014), “El maltrato al instituto electoral. Entrevista con María Marván Laborde”, en *Este País*, noviembre, México.

Ríos Cázares, Alejandra (2016), “Legislación estatal en México”, en *Diagnóstico de los archivos gubernamentales en México. Una fotografía de la realidad subnacional / Archivos MX: Gestión documental en México*, Archivo General de la Nación / Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, disponible en [archivosmx.cide.edu/infografias/legislacion-estatal-en-mexico](http://archivosmx.cide.edu/infografias/legislacion-estatal-en-mexico).

Salazar Ugarte, Pedro (2010), “El Estado moderno en México”, en Diego Fix-Zamudio y Diego Valadés (coord.), *Formación y perspectivas del Estado de México*, El Colegio Nacional / Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2010), “Tesis P./J. 5/2010”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gacetas*, décima época, tomo XXXI, febrero, México.

Torres Monroy, Luis (2016), “A propósito de la iniciativa de Ley General de Archivos 2016”, en *Boletín del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación*, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, México, disponible en [www.iisue.unam.mx/boletin/?p=4800](http://www.iisue.unam.mx/boletin/?p=4800).

Varios autores (2014), *Carta firmada por integrantes de la sociedad civil organizada, académicos e intelectuales, dirigida al doctor Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, en donde se le manifiesta la preocupación y extrañeza por el proceso de selección de los futuros consejeros de los organismos públicos locales electorales en 18 entidades del país*, 26 de septiembre, México, disponible en [bernardobarranco.wordpress.com/2014/10/01/carta-firmada-por-integrantes-de-la-sociedad-civil-organizada-academicos-e-intelectuales-dirigida-al-dr-lorenzo-cordova-vianello-consejero-presidente-del-instituto-nacional-electoral-en-donde-se/](http://bernardobarranco.wordpress.com/2014/10/01/carta-firmada-por-integrantes-de-la-sociedad-civil-organizada-academicos-e-intelectuales-dirigida-al-dr-lorenzo-cordova-vianello-consejero-presidente-del-instituto-nacional-electoral-en-donde-se/).

Vargas, Miguel Ángel (2016), “Colima, del ‘no pasa nada’ al aquí pasa todo”, en *Nexos*, enero, México, disponible en [www.nexos.com.mx/?p=27285](http://www.nexos.com.mx/?p=27285).

Velázquez Guadarrama, César (2013), “Regreso al centralismo”, en *Forbes México*, 28 de octubre, México, disponible en [www.forbes.com.mx/regreso-al-centralismo/#gs.RtcsEK0](http://www.forbes.com.mx/regreso-al-centralismo/#gs.RtcsEK0).

# *La importancia de los archivos y el acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas gubernamentales*

**Mtro. Rodolfo Alanis Boyzo**

*Director de Administración y Servicios Documentales  
del Gobierno del Estado de México*

*Muchos documentos públicos gubernativos desaparecen porque  
no se dieron pasos adecuados para asegurar su preservación*

- Theodore Schellenberg

## *Resumen*

El presente artículo destaca la vital importancia de los archivos en toda sociedad, pues documentan, desde sus orígenes, la vida de los pueblos y de los países a los cuales pertenecen. Además, los archivos constituyen un factor trascendental para la modernización de la administración pública, en tanto elemento institucional que une y dinamiza el pasado y el presente. Al mismo tiempo, son una fuente de información y testimonio respecto de la toma de decisiones y actuaciones en el marco de la democracia y la memoria gubernamental, que coadyuva a garantizar la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas en el sector gubernamental.

***Palabras clave:*** Archivos; investigación histórica; administración pública; acceso a la información pública; transparencia gubernamental.

## 1. Origen y función de los archivos

Desde su aparición entre las primeras civilizaciones de la antigüedad, los archivos gozaron de un *estatus* administrativo elevado, que, con el paso del tiempo, decayó. Así, en la actualidad, resultan poco significativos para la administración pública y para la sociedad misma. Tras haber ocupado los primeros lugares en la estructura gubernamental, hoy han pasado a situarse en el último sitio dentro de la función pública, al grado de que muchos de ellos casi han desaparecido.

Como sabemos, hace más de cinco mil años, los pueblos mesopotámicos crearon no sólo una de las primeras civilizaciones, sino también los archivos más antiguos de los que se tiene memoria. Estos archivos, colocados en estanterías de madera, se constituían de tablillas de arcilla cocida con caracteres cuneiformes, en las cuales se registraba información sobre sus actividades; principalmente, de carácter contable, sentencias judiciales y órdenes de gobierno.

De igual forma, otros pueblos milenarios, como los egipcios, los chinos, los griegos y, sobre todo, los romanos, se ocuparon de integrar sus depósitos de documentos, con la finalidad de que sirvieran, primero, como testimonio de las actividades del gobierno; segundo, como fuente de información para la toma de decisiones en el despacho de los asuntos oficiales; especialmente, en la época imperial romana.

La tradicional importancia de los archivos durante la antigüedad, como testimonio de las acciones jurídico-administrativas, se continuó reconociendo a lo largo de la Edad Media –particularmente, en las instituciones eclesiásticas– y se incrementó, siglos después, con la aparición de los Estados monárquicos. Sin embargo, fue en la época napoleónica cuando recibieron un enorme impulso, ya que se constituyeron como repositorios oficiales de los documentos

producidos y recibidos por el gobierno de los Estados modernos, producto de dos factores: la conformación de los archivos nacionales y la aparición de la corriente positivista en la historiografía, que exigió la comprobación de los acontecimientos históricos sólo a través de los documentos. Sin embargo, cabe destacar que la institucionalización desarrollada entre mediados del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, que convirtió a los archivos en una parte esencial del quehacer de la administración pública moderna, en la cual las decisiones se fundamentaban en información documental, parece haber venido a menos de manera significativa.

En México, esta tendencia negativa se agudizó durante el siglo XX, con motivo de la lucha fratricida detonada en la segunda década, pero, especialmente, a mediados de ese siglo, tras la Segunda Guerra Mundial, cuando el país y la administración gubernamental sufrieron una honda transformación, olvidando casi por completo los archivos.

Pero, ¿por qué se dio esta drástica transformación en materia archivística en México? Dos fenómenos parecen explicarla: primero, el extraordinario crecimiento demográfico y económico –de 1950 a 2000, la población casi creció 3.7 veces; es decir, aumentó 277%– ocasionó un incremento en la estructura orgánica y en las funciones de la administración pública, que se vio obligada a satisfacer una mayor demanda de obras y servicios; en segundo término, la aparición y proliferación de nuevas técnicas de reproducción de documentos; particularmente, el fotocopiado. Ello trajo consigo lo que conocemos como *explosión documental*, ante el crecimiento mayúsculo de la producción de documentos.

Ambas coyunturas ocasionaron que los archivos se volvieran prácticamente inoperantes, ya que fueron superados por la enorme cantidad de documentos que no pudieron ser debidamente organizados y cuya adecuada conservación tampoco pudo garantizarse, a causa de la ausencia de infraestructura y personal suficiente. Aunado a ello, los

tradicionales métodos y criterios de ordenación y preservación se vieron ampliamente rebasados ante el cúmulo de nueva documentación, lo que afectó la capacidad de operación de los archivos como fuente informativa de las oficinas públicas.

En consecuencia, los archivos empezaron a saturarse y desorganizarse, por lo cual comenzaron a contemplarse como ineficientes y obsoletos, hasta transformarse en bodegas llenas de papeles. Precisamente, a partir de estos hechos, los archivos han perdido su lugar privilegiado dentro de la administración pública, como elementos para el desarrollo y funcionamiento cotidiano de las instituciones públicas.

El impacto causado por la explosión documental fue tan grande que prácticamente los archivos se paralizaron y no reaccionaron ante las nuevas exigencias. Por ello, a partir de los años setenta y ochenta, se procuró sustituir su función con unidades administrativas diversas, como los centros de documentación y las unidades de control de gestión, lo que también les arrebató sus recursos. De esta manera, los archivos perdieron la importancia singular adquirida durante cientos de años.

En México, debemos reconocer que los archivos no han recuperado su relevancia, a pesar de los esfuerzos emprendidos en las últimas cuatro décadas. Aunque han buscado ponerse a la altura de las nuevas unidades administrativas, cumpliendo satisfactoriamente con la organización de la documentación para el uso por parte del órgano productor; la clasificación de los documentos; la descripción de éstos para facilitar el acceso a la información; la instalación de la documentación en locales y mobiliario adecuados y equipados para su preservación; la selección de aquella que, por su valor, deba conservarse permanentemente, y la realización de las transferencias periódicas de los documentos de trámite concluido o cuyo periodo de

conservación precaucional ha fenecido, ello no ha resultado suficiente para que los archivos recobren su anterior y privilegiado estado. Sin embargo, estas funciones innovadoras se orientaron a la impartición de un servicio eficaz a la administración pública, las personas productoras de los archivos y los ciudadanos que requieren información.

## **2. Revaloración de la función de los archivos**

Para revalorar la función de los archivos, es necesario considerar que hablar de ellos no significa referirse solamente a la historia, sino a los datos mismos, que, una vez sistematizados, se convierten en información, la cual debe transformarse, a la par, en conocimiento, que lleva a una administración o a la sociedad a afrontar con éxito nuevos retos que satisfagan los intereses de la colectividad y conduzcan al logro de mejores niveles de vida.

Por lo tanto, no resulta ocioso preguntar, aún en estos tiempos, de dónde nacen los archivos. Cabe recordar que éstos surgen espontáneamente mediante la generación del conjunto de documentos que produce el ser humano, de manera natural, de forma directa o indirecta, desde el nacimiento hasta la muerte. Así sucede también con los gobiernos y la administración pública, ya que, debido a su funcionamiento interno, al despacho de los asuntos públicos y al desempeño de las actividades inherentes a las funciones de sus áreas, es necesario generar información, la cual se registra en documentos, que conforman expedientes y, a su vez, se resguardan en archivos.

Por consiguiente, resulta indudable que los archivos “nacen con las personas y la gestión administrativa, no pueden entenderse separados de ellas y de la institución que los generó y, por tanto, cumplen una función administrativa y social” (Bernal Narváez, 2014: 5). Además, administrativamente, los archivos son, para el ámbito gubernamental:

Testimonio fidedigno de la actuación del Estado y garantía de la eficacia de la vida pública, [pues] muestran la forma en que interiormente se organiza la administración pública, las relaciones existentes entre los propios órganos que la integran y la forma en que éstos cumplen o dejan de cumplir las atribuciones y obligaciones que le confieren las normas jurídico-administrativas (Bernal Narváez, 2014: 5).

En cuanto a su función social, los archivos acreditan los derechos y obligaciones de las personas y son el testimonio de la vida íntegra del quehacer del ciudadano y el reflejo de las funciones y actividades del hombre, así como producto y testimonio de una gestión (Gobierno del Estado de México, 2006: 12).

Como se observa, las funciones administrativa y social de los archivos coinciden en que representan el testimonio de la administración pública y de los ciudadanos. A diferencia de las bibliotecas, que se componen de documentos –en su mayoría, libros– producidos por voluntad de una persona para generar conocimientos, los archivos se integran por documentos únicos, surgidos de forma natural por un acto administrativo. Por ende, conviene recordar que el concepto de *archivo*, de acuerdo con el Consejo Internacional de Archivos, tiene tres acepciones.

La primera de ellas, como un conjunto de documentos, sea cual sea su fecha, forma y soporte material, producidos o recibidos por toda persona física o moral o por todo organismo público o privado en el ejercicio de su actividad, conservados por sus creadores o sus sucesores para sus propias necesidades o transmitidos a la institución de archivo competente, en razón de su valor archivístico. La segunda, como una institución responsable de la admisión, tratamiento, inventario, conservación y servicio de los documentos. La tercera, como un edificio o parte de él donde los documentos se conservan (Martín Gavilán, 2009: 1).

Según esta definición, el término *archivo* alude a varios significados, pues apela al conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por una persona física o jurídica colectiva, pública o privada, en el ejercicio de sus funciones; a la institución responsable de la custodia y tratamiento archivístico de los fondos documentales, y al edificio o local donde se conservan y consultan dichos fondos.

Adicionalmente, Antonia Heredia Herrera, en *Archivística general: Teoría y práctica* (1989), define al *archivo* como uno o más conjuntos de documentos, sea cual sea su fecha, su forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o institución pública o privada en el transcurso de su gestión, conservados de acuerdo con determinado orden, a fin de servir como testimonio e información para la persona o institución que lo produce, para los ciudadanos o la historia.

En este concepto, deben identificarse varias ideas: primero, destaca el hecho de que el archivo se considera como un conjunto de documentos acumulados de manera natural por una persona o institución en su labor diaria; segundo, precisa quién se encarga de la generación del archivo y la importancia del conocimiento de dicha institución; tercero, detalla la formación del archivo mediante un proceso natural ordenado en el tiempo; cuarto, puntualiza que el conjunto de documentos debe

reflejar el funcionamiento de la institución, su estructura y el orden de elaboración, y quinto, alude al servicio que prestan los documentos, como testigos del quehacer de una institución y de los ciudadanos, para el desarrollo de la investigación y la toma de decisiones.

Como se observa, estas definiciones concuerdan en que el archivo es un conjunto organizado de documentos producidos por una persona o institución pública o privada en el desarrollo de sus actividades, reunidos en un determinado lugar, con fines de conservación, ordenación científica, consulta y utilización. En este sentido, los archivos son poseedores y conservadores del patrimonio documental de una nación, un país o un Estado, con documentos únicos e irremplazables, que funcionan como fuentes fiables de información y garantizan la seguridad y transparencia de las actuaciones administrativas, mediante el libre acceso a la información contenida en ellos, que, además, con el paso del tiempo, adquieren un valor secundario que permite la reconstrucción histórica.

Así, los archivos juegan un papel importante en el desarrollo de la sociedad, ya que se encargan de contribuir a la salvaguarda de la memoria documental de la humanidad. Los documentos incluidos en los archivos constituyen la memoria de las naciones, pues conforman su identidad, al convertirse en la base de la sociedad de la información. Por consiguiente, configuran la principal fuente para la toma de decisiones de cualquier administración, pública o privada, y de los intelectuales que, en la búsqueda de la verdad, efectúan valiosas investigaciones históricas. Por lo tanto, resulta imperativo preservarlos debidamente organizados y clasificados, con el propósito de ponerlos al servicio de los usuarios.

No obstante, todavía en nuestros días, a pesar de la gran evolución de la materia archivística, muchas personas continúan concibiendo al archivo como un lugar en el cual se almacenan documentos inservibles y relacionándolo con un espacio sucio y desordenado,

al cual se envía a la gente poco participativa, negativa y, por ende, castigada. Al contrario, los archivos son una trascendente fuente de información para las personas y las instituciones públicas o privadas, al proporcionar evidencia de acciones humanas, transacciones y trámites. Ante tal panorama, es conveniente preguntarse si siguen siendo importantes los archivos: por supuesto que lo son.

Los archivos resultan muy significativos porque recopilan, conservan y difunden documentos con información registrada, generada o recibida por una entidad, institución, grupo o persona, según las actividades que realiza, sin importar el tipo de soporte, ya sea en el tradicional papel o en los recientes formatos, producto de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

También siguen resultando relevantes porque proporcionan información sobre el funcionamiento de la oficina productora; son elemento probatorio de la realización de los actos en organismos o entidades; presentan un centro activo de información útil para la toma de decisiones y el desarrollo de investigaciones retrospectivas; favorecen la gestión de las instituciones, al facilitar el acceso a los documentos en el curso de las actividades administrativas diarias; permiten a la ciudadanía ejercer el derecho de acceso a la información pública; fortalecen la transparencia del Estado democrático, y preservan la memoria colectiva de los pueblos, las organizaciones y las personas. A riesgo de ser reiterativo, es preciso resaltar que la importancia de los archivos radica en que:

1. Protegen y respaldan los derechos y obligaciones, tanto institucionales como personales, que se establecen a través de los documentos.

2. Contribuyen a la administración efectiva de un gobierno o una corporación, al proveer datos sobre su origen y desarrollo, además de resultados de actividades pasadas y métodos anteriores de ejecución, decisión y actuación.
3. Constituyen un depósito apropiado para organizar los documentos, en función de su actividad o utilización.
4. Incrementan las líneas de comunicación y reafirman la toma de decisiones, en la medida en que existe convencimiento y estrecha colaboración entre las distintas áreas de trabajo de una institución.
5. Favorecen y fortalecen la capacidad de creación de conocimiento y el desarrollo de los procesos de innovación en todos los campos (Gobierno del Estado de México, 2008: 21-22).

Los archivos encarnan una parte esencial de los recursos de información de una nación, por lo que su documentación expresa, en forma original, sobre su misión, funciones y actividades. Su trascendencia parte de su valor para la administración pública; la investigación histórica; la ciudadanía; el progreso económico, social, científico y tecnológico; el fomento a la cultura; la consolidación de la identidad nacional; la transparencia y la rendición de cuentas, según se explica enseguida.

### **3. Relación archivo-administración pública**

Si partimos del hecho de que los archivos se crean orgánicamente por instituciones y personas en el desarrollo de sus funciones y sus propios fines, es posible concluir que toda oficina gubernamental debe

recurrir a los documentos que ha producido o generado, para practicar investigaciones, tomar decisiones y responder a trámites y demandas de orden legal, administrativo o fiscal, así como a los requerimientos de los ciudadanos.

Paulatinamente, la función de los archivos como memoria institucional adquiere mayor importancia, ya que su correcta organización permite que los funcionarios no comiencen a trabajar de cero ni inviertan tiempo y recursos en la búsqueda de información. Al contrario, los archivos desorganizados elevan considerablemente los costos de operación, lo que produce ineficiencia, atraso, confusión y, en último término, una administración deficiente. Así, los archivos ayudan al fortalecimiento de los programas de reestructuración y modernización del sector público.

#### **4. Relación archivo-investigación histórica**

Los archivos documentan la vida de las naciones a las que pertenecen, en virtud de que contienen información de primera mano, que debe aprovecharse para la labor de creación e investigación, en campos tan variados como la administración, la historia, la economía, la geografía, los procesos sociales y políticos, la tecnología y la ciencia. Los archivos sirven para descubrir la verdad y contrastar diferentes versiones sobre los acontecimientos.

Asimismo, los archivos se convierten en elemento fundamental del patrimonio cultural del Estado, pues sustentan su identidad, permiten conocer sus raíces, registran la experiencia colectiva y conducen al reconocimiento de los derechos del pasado, que se constituyen en el cimiento del presente y el futuro.

## **5. Relación archivo-ciudadanía**

Una adecuada organización de los archivos da como resultado la capacidad para documentar los derechos y obligaciones de las personas, las organizaciones y el Estado; asimismo, da fe de su existencia y actos. Ello, ya que toda persona, desde que nace, genera documentos, directa o indirectamente, con los cuales acredita su paso por la vida y ejerce sus derechos, en tanto habitante de un lugar determinado. Lo mismo ocurre con las entidades y organizaciones, al ser creadas y emprender sus actividades.

De este modo, los archivos también son un instrumento vital para el control de lo público y lo social; favorecen la participación ciudadana y el combate contra la corrupción, y propician la mayor eficacia y la menor vulnerabilidad del Estado.

## **6. Relación archivo-desarrollo económico y social**

Los documentos reunidos en los archivos apoyan a gobernantes y planificadores, ya que, al formular un proyecto o estudio, existe la garantía de toma de decisiones con bases sólidas, pues éstos conservan un gran volumen de información sobre la población, los sectores productivos y de servicios, la industria, el comercio, la agricultura, la educación, la asistencia social y el bienestar, entre otros temas.

De igual manera, la mejora de las condiciones de vida de la población representa un objetivo constante en las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social de los gobiernos, dado que, para emprender nuevas iniciativas, es crucial contar con antecedentes

documentales respecto de los logros y fracasos derivados de la implementación de programas gubernamentales puestos en práctica con anterioridad.

Con la gran cantidad de información depositada en los archivos, los gobiernos se favorecen, principalmente, con el ahorro de recursos, puesto que poseen suficiente información para tomar decisiones acertadamente, mediante el planteamiento de programas económicos y sociales acordes con las necesidades de la población y de la propia administración pública.

## **7. Relación archivo-desarrollo científico y tecnológico**

Los errores de planeación cuestan caro a los gobiernos de cualquier orden y, sobre todo, afectan a los ciudadanos, ya que los recursos emanan de ellos. Por otro lado, el avance científico y tecnológico de un país parte de la investigación, dado que sus resultados conducen a la generación de conocimientos y aplicaciones prácticas concordantes con las necesidades de los sectores demográficos.

Buena parte de la contribución de los archivos al desarrollo científico y tecnológico se remite a su capacidad de proporcionar información sobre insumos y resultados obtenidos durante los procesos de investigación.

## **8. Relación archivo-acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas**

En México, el acceso a la información pública se gestó desde 1977, con la reforma al artículo 6º constitucional, para introducir la aseveración de que el derecho a la información será garantizado por el Estado. No obstante, esa reforma realmente no consideró tal derecho como un instrumento al servicio de los ciudadanos, sino que, más bien, se dirigió a los partidos políticos, en virtud de la crisis política a raíz de las elecciones federales de 1976. Por ello, transcurrieron 25 años sin que se dotara a la reforma de una regulación secundaria que le diera vida práctica, aunque sí se emitió alguna jurisprudencia relativa al tema, vinculando el derecho de acceso a la información pública con el derecho a la verdad.

Justamente, en 1977 inicia un movimiento de reactivación archivística, mediante la realización de reuniones nacionales anuales entre los responsables de los mayores archivos administrativos e históricos de la federación, los estados y los municipios, tendientes a conformar un sistema nacional de archivos y a impulsar la expedición de una ley general de archivos enfocados a sustentar la organización, conservación y uso del patrimonio documental reunido en los archivos de todo el país.

Por desgracia, las acciones emprendidas por los archivistas no hallaron el respaldo esperado por parte de las autoridades ni las instancias legislativas, pues, a lo largo de poco más de tres décadas, los archivos adolecieron de un marco jurídico que amparara su existencia y les permitiera pedir y contar con los recursos financieros, humanos y materiales para su desenvolvimiento.

Sólo en 2002, se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información, que se relacionaría también con la protección

de los datos personales. Con esta ley, se vincularon realmente la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas con los archivos, pues en ellos se depositan los documentos garantes para hacerlos valer.

Mediante la Ley Federal de Transparencia, se ligó efectivamente a la sociedad con el gobierno y se abrió la puerta para que ésta se interese en los asuntos públicos, con el fin de demandar su pulcro ejercicio. También propició las condiciones para empezar a cerrar la brecha de desconfianza y distanciamiento entre el gobierno y la sociedad, con el propósito de que ésta sea más activa, más responsable, más participativa y más exigente en relación con la forma en que se ejerce el poder y se administran los recursos públicos.

En materia de archivos, tras constantes y extenuantes esfuerzos por parte de los archivistas mexicanos, se logró contar con la Ley Federal de Archivos, expedida a principios de 2012, la cual, si bien resultó muy conveniente, por su limitado campo de aplicación, sólo benefició al gobierno federal, lo que dejó desprotegidos a los estados y municipios.

Posteriores reformas al artículo 6º constitucional establecieron los principios y bases para regir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en los ámbitos federal, estatal y municipal, entre los cuales figura la obligación de preservar los documentos en archivos administrativos actualizados. Además, en febrero de 2014, se amplió el espectro de los sujetos obligados, pues ahora ya no se limita a toda autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino que se amplía a los 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 en los ámbitos federal, estatal y municipal.

La reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 también mandató la expedición de la ley general dotada de los principios y bases que deben regir en materia de transparencia, acceso a la información pública y

protección de los datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno (artículo 73, fracción XXIX-5), así como la ley general destinada a fijar la organización y administración homogénea de los archivos en los ámbitos federal, estatal y municipal y a determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos (artículo 73, fracción XXIX-T).

El 4 de mayo de 2015 se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, constituida por las aportaciones formuladas, en su momento, por los propios diputados y senadores, además de los partidos políticos, sociedad civil, académicos y especialistas.

La Ley General de Transparencia hace suyos los principios y bases estipulados al respecto en la Constitución e incluye, como sujetos obligados, al Poder Legislativo federal y a las legislaturas estatales, desde sus órganos de gobierno hasta sus comisiones y entidades encargadas de los procedimientos administrativos y legislativos. Asimismo, implementa el Sistema Nacional de Transparencia, con la encomienda de crear una cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, a través de la formulación de políticas progresivas. En tal sentido, precisa que toda información generada, obtenida y adquirida que se encuentre en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona. Sólo podrá clasificarse excepcionalmente como reservada de forma temporal, por razones de interés público y de seguridad nacional.

Hoy, es innegable que existen avances en la federación, estados y municipios en el rescate, preservación, organización, conservación y uso de los acervos depositados en los archivos, pero, desafortunadamente, éstos se reflejan en unos cuantos, lo que deja a la mayoría en una situación de franco abandono por parte de las autoridades gubernamentales. Ojalá que pronto se cumpla el mandato constitucional de contar con

la Ley General de Archivos y no sea necesario esperar varias décadas más para ver cumplido un anhelo tanpreciado por la comunidad archivística, que conducirá a brindar un servicio de información documental eficiente, eficaz y oportuno a la sociedad mexicana.

La Ley General de Transparencia estipula un vínculo estrecho entre la información y la documentación existente en los archivos mexicanos, pues ésta es el soporte de aquélla; es el registro material de la información y, por lo tanto, la respalda y le da validez. En cuanto se apruebe la Ley General de Archivos, podrá cerrarse el círculo de éstos con la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la protección de los datos personales.

En suma, estas son las nuevas e importantes utilidades agregadas a los archivos en las últimas décadas, pues, actualmente, un gobierno democrático se fundamenta en el acceso a la información que recibe y genera, la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía. A través de ella, las autoridades informan sobre sus actos y aceptan, consecuentemente, su respectiva responsabilidad.

Por otra parte, la transparencia pone a la información documental bajo el escrutinio público, con el fin de que todo aquel interesado en ella pueda revisarla, analizarla y, en su caso, emplearla como medio para sancionar. Todo Estado democrático se encuentra obligado a dar a la ciudadanía el acceso a la información que él posea, no sólo la que genere en el curso de sus actividades, sino también la que recabe de los ciudadanos.

En ese tenor, un acceso a la información sin sustento documental resulta inviable, mientras que la documentación sin un sistema archivístico no garantiza su organización, conservación ni facilidad de consulta. Por lo tanto, los archivos y la transparencia representan términos que hoy caminan juntos.

Mucho se ha dicho que los archivos constituyen la columna de la transparencia y el acceso a la información pública, lo cual, sin duda, es real. Sin embargo, en muchas ocasiones, esta aseveración se circunscribe a los discursos. En cambio, como ya se ha señalado, los archivos se caracterizan esencialmente por dos rasgos: el primero, su vocación por conservar, de manera organizada, las evidencias y testimonios de las actuaciones administrativas; el segundo, su condición de fuente de información, tanto para la misma organización que la produce como para la sociedad con la cual interactúa.

La apertura y la disponibilidad de consulta resultan dos condiciones inherentes a la naturaleza de los archivos y encarnan un punto de referencia de las acciones administrativas desde las civilizaciones antiguas. Adicionalmente, el acceso a la información pública brinda la posibilidad a los ciudadanos de relacionarse con los gobiernos, para apoyar o rechazar sus acciones o programas. Este derecho, sumado a la rendición de cuentas, es condición de las sociedades democráticas, pues protege bienes jurídicos valiosos y permite conocer el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan las autoridades.

Por consiguiente, los archivos –especialmente, los gubernamentales– han sumado una función más a aquéllas tradicionales. Al fungir como centros de información por excelencia, deben otorgar el acceso a la documentación que custodian, con las correspondientes regulaciones de ley, pues pertenecen a la sociedad.

A través de los archivos, es posible mostrar las eventuales violaciones de normas y las irregularidades y decisiones arbitrarias de los gobernantes. Por esta razón, los archivos representan un instrumento vital para garantizar el Estado de Derecho y los derechos humanos. Asimismo, coadyuvan a impulsar la transparencia y luchar contra la corrupción, la malversación de fondos y otros flagelos.

El acceso a los archivos, en suma, debe ser parte del derecho ciudadano de vigilar y controlar los actos de los funcionarios. Asimismo, se relaciona con la libertad de prensa y el derecho a la cultura y a la educación, entre otros. No obstante, hay que considerar que el acceso a la información pública despliega ciertas limitantes, tanto de orden práctico como legal.

Algunas de las principales restricciones legales para el acceso a los documentos se refieren a la seguridad y el orden público, la delimitación de fronteras nacionales, las cuestiones militares, los servicios de inteligencia y la vida privada. Asimismo, las limitaciones de orden práctico se ligan con la organización de los archivos, la formación y capacitación del personal, los recursos técnicos y materiales, la ubicación y las redes de comunicación. En resumen, si no encontramos un punto de equilibrio entre las restricciones aquí anotadas, será sumamente difícil acceder a los documentos que conservan muchos de los archivos.

## **9. Conclusiones**

Para recobrar la gran importancia que, desde la antigüedad, poseen los archivos, debe ponerse de manifiesto, en la conciencia individual y colectiva, que éstos son una valiosa fuente de información para la planeación de acciones, la toma de decisiones, la investigación y el ejercicio de un gobierno democrático, basado en la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas.

En el sector gubernamental, la trascendencia de los archivos depende, en buena medida, de la concepción sostenida por los funcionarios sobre éstos y de la correcta aplicación de la normatividad archivística, ya que de ellos emanan las decisiones y es a ellos a quienes se debe concientizar y convencer de la importancia de aquéllos para la administración pública.

En la actualidad, los documentos de los archivos públicos y privados se hallan en proceso de transformación, a partir de la aparición de diferentes tipos de soportes, que se diferencian del tradicional papel. Ahora, abundan los formatos magnéticos, ópticos y digitales, frente a los cuales el archivista debe innovar, para garantizar su organización, conservación y difusión. En este sentido, los procesos archivísticos deben responder a las necesidades de la sistematización de la información, con el cambio de la archivonomía habitual a la gestión documental, la administración de documentos y lo que ellas implican.

Por consiguiente, es preciso recurrir a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y las normas internacionales destinadas al intercambio informativo entre los propios archivos, los funcionarios, los investigadores y la ciudadanía. En idéntico tenor, se requiere un marco jurídico moderno e innovador, concordante con las necesidades de la cambiante administración pública.

Quienes nos dedicamos a la actividad archivística enfrentamos un arduo trabajo para lograr que los archivos recobren su importancia, en tanto proveedores de documentación útil y expedita, para que los usuarios reales y potenciales obtengan información por todos los medios posibles. Ello conducirá a la recuperación plena de su relevancia en la administración pública, la sociedad, la ciudadanía y la investigación histórica.

# Fuentes de consulta

Bernal Narváez, Fermín (2014), *Los archivos: Custodios de decisiones, actuaciones y memoria*, Gobierno del Estado de México, Toluca.

Gobierno del Estado de México (2006), *La organización y funcionamiento de los archivos de trámite del Instituto Mexiquense de Cultura*, Gobierno del Estado de México, Toluca.

Gobierno del Estado de México (2008), *La organización y funcionamiento de los archivos*, Gobierno del Estado de México, Toluca.

Heredia Herrera, Antonia (1989), *Archivística general: Teoría y práctica*, Diputación Provincial de Sevilla, Sevilla.

Martín Gavilán, César (2009), *Temas de biblioteconomía: Concepto y función de archivo. Clases de archivos. El sistema archivístico español*, disponible en [eprints.rclis.org/14058/1/sisarchivesp.pdf](http://eprints.rclis.org/14058/1/sisarchivesp.pdf).

# *Gestión documental: Antídoto para la corrupción*

**Lic. Claudia Elizabeth Avalos Cedillo**

*Comisionada de la Comisión Estatal de Acceso a la  
Información Pública de San Luis Potosí*

## *Resumen*

Los archivos son la columna vertebral del acceso a la información pública, en tanto acreditación de las acciones cotidianas de la administración pública. Por lo tanto, la apropiada gestión documental cobra una gran relevancia en la lucha contra la corrupción. En San Luis Potosí, México, se llevó a cabo un ejercicio histórico, cuyo origen se asienta en la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí y en el trabajo intenso por parte de las instancias de gobierno y del órgano garante de transparencia local, el cual, como un caso único en el país, tiene, por disposición legal, la rectoría de los archivos públicos de la entidad. De esta manera, en 2015, se efectuó la entrega-recepción de todos los órganos de gobierno y los poderes estatales, utilizando dos formatos de control que condujeron a ampliar la transparencia de este acto.

**Palabras clave:** *Archivos públicos; gestión documental; rendición de cuentas; acceso a la información pública; entrega-recepción; corrupción.*

## **1. Introducción**

Hoy, debido a la corrupción, México vive una profunda crisis en todos sus sectores: es el país más corrupto entre los miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y según el Índice de Percepción de la Corrupción 2016, elaborado por Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional.

En años recientes, nuestro país ha experimentado un rediseño institucional, pues se ha convertido en una nación sistémica. Toda su estructura gubernamental depende de diversos sistemas en distintos rubros, que permiten construir políticas públicas primordialmente encaminadas a generar condiciones de igualdad para, con ello, garantizar el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos de los mexicanos en todo el territorio nacional.

Así, tres sistemas constituyen pilares indiscutibles en la lucha contra la corrupción: el Sistema Nacional Anticorrupción; el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y el Sistema Nacional de Archivos. Para lograr su arranque, se han aprobado varias reformas constitucionales y se han emitido instrumentos legales enfocados a su operación y consolidación, si bien aún falta la ley más trascendente, la del origen de todo lo que regulan estas nuevas estructuras para el mejoramiento de la labor de la administración pública: la Ley General de Archivos.

En tanto comisionada de un órgano garante, tengo la convicción de que la gestión documental corresponde al cimiento innegable de dos derechos humanos: el acceso a la información pública y la protección de los datos personales; asimismo, en la actualidad, también significa la base del Sistema Nacional Anticorrupción. A la par, los problemas derivados de la inadecuada gestión documental en materia de acceso a la información pública, rendición de cuentas y protección de los datos personales son insoslayables.

Se ha demeritado el valor de la gestión documental a tal grado que somos incapaces de reconocer que es en la correcta administración y conservación de los archivos públicos donde se encuentra la verdad del día a día de la administración pública. Me refiero a la labor documentada de quienes nos dedicamos al servicio público.

En este sentido, la debida gestión archivística permite que todo acto de corrupción tenga un respaldo documental, ya sea físico o digital; máxime, aquéllos que implican el uso de recursos públicos, como las contrataciones o las transacciones monetarias que, para su ejecución, requieren de una orden signada por un servidor público.

Hemos preferido depositar en los medios de comunicación la supuesta evidencia de los actos de los servidores públicos, mientras que, en los cajones de cada escritorio de los sujetos obligados en materia de transparencia y rendición de cuentas, se hallan las pruebas que dotan de certeza sobre el actuar de los funcionarios. En caso de que alguna acción derive en actos de corrupción, si consideramos la relevancia de los archivos, podríamos concluir que dichas conductas están respaldadas sin que los servidores públicos se den cuenta de ello, precisamente por la falta de conocimiento y la ausencia de controles y sistemas de gestión archivística.

Por consiguiente, a continuación expongo el caso específico de San Luis Potosí, como un ejercicio de rendición de cuentas que muestra fehacientemente que los archivos y la gestión documental son herramientas eficaces contra la corrupción.

## **2. Marco legal**

En San Luis Potosí, contamos con numerosos instrumentos legales en materia de archivos públicos, que enseguida se enlistan:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (LXI Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2016).

El 18 de octubre de 2007 se publicó, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el decreto 234, por el que se reformó la Constitución Política estatal, para adicionar el artículo 17 Bis, destinado a estipular como prerrogativas de las personas el acceso a la información pública y la protección de los datos personales, así como crear la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (Cegaip), como órgano constitucional autónomo responsable de garantizar el ejercicio de los citados derechos y de vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí. Asimismo, se creó el Sistema Estatal de Documentación y Archivos (SEDA), encargado de aplicar las regulaciones en materia de administración y sistematización de la documentación e información en posesión de las entidades públicas.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.

Publicada el 9 de mayo de 2016 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, establece lo siguiente:

*Artículo 50. El Sistema Estatal de Documentación y Archivos llevará a cabo las acciones que determine el Pleno en la materia que le compete, conforme a los objetivos y atribuciones previstos en esta Ley, así como en la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí, y conforme al ordenamiento que refiere la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tratamiento de los archivos se hará conforme a los ordenamientos que refiere el párrafo anterior.*

Ley Federal de Archivos, del 23 de enero de 2012 (LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2016), que fue considerada para la emisión de la Ley de Transparencia del Estado de San Luis Potosí.

Ley Estatal de Archivos, del 20 de octubre de 2012 (LXI Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2016), con los siguientes contenidos:

*Artículo 1º. La presente Ley es de orden público, interés general y observancia general en el Estado de San Luis Potosí, y tiene por objeto establecer los mecanismos de regulación, organización, difusión y conservación de la documentación e información generada o bajo resguardo de los sujetos obligados, que contengan y constituyan la información pública y el acervo documental histórico y cultural del estado; así como establecer el funcionamiento de las autoridades en materia de archivos en la entidad.*

*Artículo 11. Los sujetos obligados productores del acervo documental propiedad del estado serán responsables del manejo directo y conservación de sus documentos, y tendrán las siguientes obligaciones:*

*VI. Hacer constar en las actas de los procesos de entrega-recepción, por medio de inventarios y expedientes, el acervo documental recibido, producido y resguardado durante la administración saliente, y su existencia y recepción por la administración entrante.*

*Artículo 13. Los sujetos obligados deberán nombrar un coordinador de Archivos, encargado de ejecutar y vigilar la aplicación de la presente Ley al interior de cada dependencia o entidad, así como de vincularse con el SEDA. Dichos coordinadores de Archivo, en términos de sus leyes orgánicas o reglamentos internos, serán los responsables de supervisar la organización de los archivos al interior de sus dependencias y de elaborar los instrumentos de control archivístico, de acuerdo con los manuales y lineamientos que se elaboren para tal efecto por el Comité Técnico de Archivo.*

Lineamientos Generales para la Gestión de Archivos, del 14 de febrero de 2013 y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, con los siguientes contenidos:

### *Capítulo VIII*

#### *De los procesos de entrega-recepción de las administraciones públicas*

*Artículo 59. El SEDA es el responsable de vigilar que los sujetos obligados hagan constar en las actas de los procesos de entrega-recepción, por medio de inventarios archivísticos, el acervo documental recibido, producido y resguardado durante la administración saliente, y su existencia y recepción por la administración entrante, en términos de la Ley.*

*Artículo 60. Los titulares de las entidades públicas serán los responsables de presentar al SEDA el cuadro general de clasificación, el inventario archivístico, el catálogo de disposición documental y las guías simples de archivo, a fin de supervisar la existencia en los archivos de la documentación relacionada en los instrumentos de control referidos.*

*Artículo 61. Las administraciones públicas entrantes contarán con un plazo de dos meses para informar al SEDA de cualquier circunstancia irregular en el proceso de entrega-recepción, transcurrido el cual se entenderá por aceptado y recibido en su totalidad el acervo documental relacionado en los instrumentos de control de archivo elaborados por la administración saliente.*

*Artículo 62. La discrepancia entre los instrumentos de control archivístico y la existencia efectiva de los documentos en los archivos significará responsabilidad para los titulares de los sujetos obligados, a efectos de sustracción, destrucción o alteración indebida de documentos contenidos en los archivos.*

*Artículo 63. La ausencia de instrumentos de control archivístico en el proceso de entrega-recepción se considerará agravante a efectos de imposición de sanciones correspondientes, en los supuestos establecidos en el artículo anterior.*

Ley de Entrega-Recepción de los Recursos Públicos de San Luis Potosí, del 22 de junio de 2014 (LIX Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2016), que señala la obligatoriedad y las hipótesis en las que debe realizarse dicho proceso.

### **3. Procedimiento de entrega-recepción**

Como se observa en la normatividad invocada, en San Luis Potosí contamos con instrumentos legales estrechamente relacionados, los cuales permiten que el órgano garante de transparencia pueda, incluso, luego de la reforma nacional de la materia, continuar con la rectoría de los archivos públicos y algunos privados de interés público o valor histórico.

En efecto, el SEDA es el órgano de la Cegaip responsable de vigilar el cumplimiento de la ley y de aplicar las normas en materia de administración y sistematización de la documentación e información en posesión de los sujetos obligados, con el fin de regular y supervisar la función archivística y el desarrollo de la administración de documentos y organización de archivos en la entidad.

Las acciones del órgano garante no han sido pocas. Tal vez no resultan tan lucidas como los actos públicos concurridos, pero hoy podemos ver, de manera tangible, el avance de la gestión documental en San Luis Potosí y, por ende, en México. Gracias al engranaje normativo, hemos logrado homologar la organización de los archivos, pues el hecho de que el Pleno de la Cegaip, como órgano de autoridad, apruebe los cuadros de clasificación archivística de los sujetos obligados ha generado que los coordinadores de Archivos trabajen con esquemas similares. Éstos se suman a la capacitación y vigilancia permanente, con el fin de contribuir significativamente con la ejecución de este proceso, pues los trabajos destinados a preparar a los sujetos obligados para enfrentar estos retos comenzaron desde 2013.

Por ello, la Cegaip se esforzó para requerir los cuadros de clasificación faltantes y lograr su aprobación en el Pleno de la comisión, lo que conllevó a detectar áreas de oportunidad y dar el acompañamiento necesario, aunque es indispensable precisar que estas acciones se

efectuaron sólo con el director de Archivos, por lo que se trató de una labor titánica. En ese contexto, la Cegaip llevó a cabo un trabajo coordinado con el Poder Ejecutivo local y los 58 ayuntamientos de la entidad, a efecto de diseñar estrategias que permitieran desarrollar un proceso de entrega-recepción que arrojara resultados positivos.

Durante un año previo al proceso, se realizaron reuniones con la Contraloría General estatal, con el propósito de atender la realidad de la organización archivística en las dependencias y, así, fomentar las condiciones para elaborar los formatos respectivos, que coincidieran con los cuadros de clasificación archivística aprobados y, sobre todo, que garantizaran la seguridad del acervo documental en el cambio de cada administración.

Esta seguridad despliega varias vertientes. La primera se refiere a que todo el acervo documental generado o recibido por la administración saliente sea el mismo que se entregue; es decir, que no exista pérdida, sustracción o destrucción de documentos. La segunda alude a la conservación documental, ya que el lugar y la forma de su resguardo deben cumplir con la normatividad aplicable, para que no se deterioren con el transcurso del tiempo. La tercera apela a su correcta clasificación y ubicación, pues de ello depende su accesibilidad. No es posible acceder a los archivos si éstos no se organizan de tal manera que se facilite su localización y disposición.

El resultado de diversas reuniones culminó con la autorización de los formatos de entrega-recepción: FER10, para archivos físicos, y FER33, para archivos digitales, los cuales fueron aprobados por el Pleno de la Cegaip. Posteriormente, se distribuyeron entre los sujetos obligados, para su conocimiento y llenado. Estos formatos poseen los siguientes elementos básicos:

**FER10:**

- » Fondo, sección y serie.
- » Área o unidad administrativa que realiza la entrega.
- » Periodo.
- » Número del expediente.
- » Título del expediente.
- » Título de la serie.
- » Código del expediente.
- » Año.
- » Fojas.
- » Valor (administrativo, legal, contable o fiscal).
- » Acceso (público, reservado o confidencial).
- » Ubicación (gaveta, archivero, estante y fila).
- » Nombre y firma de quien entrega y quien recibe.

**FER33:**

- » Nombre del sistema o base de datos.
- » Nombre de quien accede a él (sobre todo, en caso de datos confidenciales)
- » Contraseñas.
- » Respaldos.
- » Objeto de operación.

En el mismo contexto, con el propósito de fortalecer los trabajos de preparación para este proceso, la Cegaip, a través de la Dirección General del SEDA, desarrolló seis verificaciones a los archivos de las dependencias que estimamos, por su naturaleza, que podrían presentar complicaciones –Secretaría General de Gobierno, Secretaría

de Finanzas, Secretaría de Educación, Contraloría General del Estado, Servicios de Salud y Oficialía Mayor–, de lo cual surgieron numerosas recomendaciones, como la ubicación del lugar donde se resguardaban los documentos, estantería, señalética, carátulas y expedientes. Estas observaciones no fueron solventadas en su totalidad por la administración anterior, por lo que el nuevo gobierno deberá dar continuidad a estas actividades.

Asimismo, se realizaron diversas capacitaciones por parte del órgano garante, a las que asistieron el titular de la Unidad de Información, el contralor interno y el coordinador de Archivos de las dependencias y ayuntamientos, a efecto de darles a conocer, con todo detalle, el procedimiento para llenar adecuadamente los formatos y asegurar que la Unidad de Información entregara lo siguiente:

- » Usuarios y contraseñas del sistema de difusión de oficio.
- » Informes de solicitudes de información a la Cegaip.
- » Sistemas de datos personales.
- » Solicitudes en proceso de respuesta.
- » Quejas en trámite ante la Cegaip.
- » Información en el portal electrónico.

También se sensibilizó a los servidores públicos respecto de la trascendencia de su labor en este proceso, enfatizando que la rectoría de los archivos públicos por parte del órgano garante se ve fortalecida por la propia Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí, pues sus artículos 61 y 62 establecen las medidas de apremio y sanciones que la Cegaip puede imponer por el incumplimiento de dicha legislación. Además, ésta cuenta con la facultad de denunciar ante el Ministerio

Público las conductas que se estimen constitutivas de algún delito. De ahí surge la relevancia de trabajar de manera minuciosa y responsable, dado que ello igualmente abona a la construcción de la memoria de nuestras instituciones.

Así, en septiembre de 2015 se efectuó el proceso de entrega-recepción del Poder Ejecutivo, mientras que, en octubre del mismo año, se realizó este procedimiento en los 58 ayuntamientos de la entidad. Por lo tanto, la Cegaip, en cumplimiento de los citados lineamientos, remitió un oficio a los titulares de las dependencias de los diferentes órdenes y niveles de gobierno, a fin de anunciarles que contaban con dos meses, a partir de la recepción de dicha comunicación oficial, para informar a este órgano garante, mediante el SEDA, sobre las posibles irregularidades en el proceso de entrega-recepción.

Lo cierto es que las autoridades aún no reconocen la importancia de estas acciones en la administración pública, que aluden a la rendición de cuentas a la sociedad para, así, garantizar el goce de los derechos fundamentales de acceso a la información pública y protección de los datos personales, además del derecho a la verdad y a la memoria.

Estoy convencida de que pocos leyeron el contenido de dicho oficio, pero son menos todavía los funcionarios que conocen bien sus obligaciones en materia de archivos públicos. Ello se constató con este ejercicio, pues sólo ocho sujetos obligados hicieron manifestaciones sobre sus procesos de entrega-recepción; es decir, ninguna entidad del Poder Ejecutivo advirtió inconsistencia alguna, lo cual celebro en caso de que sea cierto; sin embargo, la realidad de la gestión pública no arroja ese resultado.

Sabemos de la inestabilidad que existe respecto de los coordinadores de Archivo, que ni siquiera han sido nombrados en todas las entidades públicas o que, con esta actividad, realizan distintas labores. También

hay algunos que tienen cierto dominio del tema, pero simplemente son removidos; en consecuencia, resulta lógico que no se adviertan irregularidades en un proceso de esta naturaleza, si no se cuenta con las personas con el perfil apropiado.

Cabe destacar que, con el nuevo padrón de sujetos obligados, se habrán de crear más de trescientas plazas, pues la ley de archivos no habla de dependencias o entidades públicas, sino que engloba a sujetos obligados en materia de transparencia, así que los sindicatos, fideicomisos y personas físicas o jurídicas colectivas que reciban recursos públicos deben contar con una persona que, de manera exclusiva, lleve a cabo la gestión documental. La razón es simple y se encuentra en la exposición de motivos de la Ley de Archivos de San Luis Potosí: sin la correcta gestión documental, no es posible garantizar el acceso a la información pública ni la debida protección de los datos personales, sin dejar de lado la indispensable labor de conservación de la memoria institucional.

En este proceso existe una enorme área de oportunidad, ya que no se sensibilizó a la ciudadanía para que conociera estos formatos y exigiera a las autoridades conocer su contenido, pues tales acciones tendrán como efecto que la información no sea de exclusivo manejo de los sujetos obligados, sino que los particulares confronten los archivos físicos y digitales que entrega una administración saliente respecto de una que inicia su gestión.

Con lo anterior, se infiere que, aun cuando este proceso no se divulgó, los formatos fueron llenados y entregados como parte de un proceso obligatorio por ley, el cual se traduce en un ejercicio de rendición de cuentas que, a su vez, garantiza el acceso a la información pública.

## **4. Resultados**

En concreto, existen ocho investigaciones que pueden culminar en la apertura de un procedimiento de imposición de sanción administrativa por parte de la Cegaip, que podrían desembocar en la implementación de una de las sanciones previstas en la legislación y, con independencia de ellos, en la presentación de una denuncia ante el Ministerio Público.

Lo cierto es que en menos de 18 meses podremos ver la efectividad de este primer ejercicio, ya que los sujetos obligados participantes deberán entregar un documento que implique confrontar el acervo documental recibido con aquél generado durante su administración, así como las posibles depuraciones o bajas documentales llevadas a cabo durante su gestión.

## **5. Conclusiones**

El proceso de entrega-recepción que se desarrolló en 2015 en San Luis Potosí puede considerarse histórico en México, ya que significa un mecanismo real que protege el derecho a la verdad, con el que construimos la memoria institucional y del que se deriva la garantía del acceso a la información pública y la protección de los datos personales.

Hoy, es un reto lograr tener certeza de la actividad gubernamental, cuando todavía acudimos a dependencias que extravían los expedientes; cuando no se tienen los resguardos de las personas que reciben millonarias cantidades de recursos públicos; cuando, a pesar de la obligación de poseer o generar determinada información, simplemente se elabora un acuerdo de inexistencia.

San Luis Potosí llevó a cabo un ejercicio que garantiza a su ciudadanía, en mayor medida, que la actuación gubernamental no será motivo de pérdida documental, mucho menos con el argumento de que una administración anterior incumplió con la obligación de entregarla.

Existe una gran preocupación y ocupación por los temas ligados con las tecnologías de la información, cuando debemos comenzar por todos los documentos físicos que ya existen y siguen generándose. Asimismo, resulta vital establecer procedimientos de seguridad acordes con las bases de datos que se producen cotidianamente y, a la par, fijar los procedimientos de seguridad correlativos. Sin el conocimiento de lo que ya se halla registrado y documentado, no es posible su organización ni, mucho menos, el acceso a sus contenidos.

No queremos más almacenes de documentos. Merecemos archivos organizados física y digitalmente, que respalden de manera certera el quehacer cotidiano de los sujetos obligados y sean el sustento del gobierno abierto que exige la ley y debemos garantizar a la ciudadanía.

Con tremendo orgullo puedo colegir, de manera indudable, que la relación estrecha que se desprende de la normatividad en materia de transparencia, protección de los datos personales, archivos públicos y procesos de entrega-recepción ha posibilitado que todos los sujetos obligados cuenten con una homologación mínima de gestión documental. Ello representa un avance mayúsculo.

La apatía o la ignorancia en este tema medular de nuestra democracia ya no puede ser una justificación para que los mexicanos nos encontremos impedidos de gozar a plenitud de nuestros derechos, pues éstos se restringen innegablemente ante la incorrecta o irresponsable administración de los archivos públicos.

Aún falta mucho por hacer, pero este proceso significa un paso firme que no admite retrocesos. La verdad es un derecho y, sin ella, no sólo se nos impide la construcción de nuestra memoria institucional, sino que, a la vez, se nos niega la identidad como mexicanos y seres humanos.

En cuanto al Sistema Nacional Anticorrupción, es oportuno partir de la base de que la gestión documental representa una necesidad esencial. Actualmente, se discute el proyecto de la Ley General de Archivos, que contempla la creación del Sistema Nacional de Archivos, el cual supone, sin duda, el mecanismo más ambicioso en materia anticorrupción. El antídoto.

El reconocimiento de la gestión documental constituye el inicio para que este sistema conduzca a vigilar la actuación de los servidores públicos, pues es el único medio que permite que las evidencias del actuar de la administración pública perduren en el tiempo. Por otro lado, de manera concreta, expongo las razones por las cuales dicha iniciativa significaría un retroceso y un perjuicio a la labor que se ha llevado a cabo en San Luis Potosí.

En cuanto al personal con conocimiento y experiencia en el tema, no podemos dejar de considerar que, en México, sólo hay tres facultades universitarias con licenciatura en archivística –una de ellas, en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí–, lo que evidencia que el Sistema Nacional de Archivos no lograría consolidarse a corto plazo e implica un compromiso permanente que demanda la inversión de tiempo y conocimiento que no tiene disponible la clase política. De ésta se pide el acceso a los recursos para la implementación de los sistemas que, sin duda, constituyen un pilar de la democracia en nuestro país.

Estos recursos resultan vitales para implantar el Sistema Nacional de Transparencia, el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Archivos. Los órganos garantes aún no contamos con los recursos para operar el primero de ellos, mientras que los sistemas nacionales Anticorrupción y de Archivos siguen en puerta. Sin suficiente presupuesto, estoy segura de que estos ambiciosos sistemas pueden llegar al colapso antes de su afianzamiento.

Así como los sistemas nacionales de Transparencia y Anticorrupción son presididos por órganos autónomos en los que no intervienen los poderes del Estado, no hay razón para que se proceda de manera diferente en materia de gestión documental. Es impensable la creación y consolidación del Sistema Nacional de Archivos sin fortalecer el Archivo General de la Nación en todos sus ámbitos.

De aprobarse el Consejo Nacional de Archivos propuesto en la citada iniciativa, que sería presidido por el secretario de Gobernación federal y los secretarios generales de Gobierno estatales, estaríamos en presencia del nacimiento de un sistema carente de credibilidad, pues debemos partir de la base de que los mexicanos no confían en las instituciones. Esa crisis de legitimación tiene que impulsar una Ley General de Archivos que proteja la memoria institucional, en sus diferentes facetas, tanto de logros y glorias como de transformaciones y equívocos.

¿Cómo sostener que estamos en proceso de construcción de gobiernos abiertos si no tenemos una legislación que garantice la apertura de la gestión documental del día a día de la administración pública, que asegure, además, que el sector privado no será un medio para cometer actos de corrupción?

Tal vez no resulta tan sencillo comprender por qué la gestión documental tiene un papel tan preponderante en la lucha contra la corrupción en México y el mundo; por ende, resulta ilustrativo el caso de San Luis Potosí, ya que una de las acciones básicas para mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas radica en contar con personal especializado dentro de las dependencias, como el coordinador de Archivos contemplado en la ley, quien se encarga de diseñar e implementar sistemas de gestión documental que incluyan procedimientos técnicos completos y definidos, desde la generación o recepción del documento hasta su destino final, para la óptima gestión de la documentación en cada actuación de la administración pública.

Los sistemas de gestión documental garantizan un control de lo que ocurre en las instituciones, mediante procesos que previenen la corrupción y las malas prácticas, como el exceso de generación de documentos o su producción en cualquier fecha; es decir, se evita que se elaboren documentos a contentillo de los servidores públicos, o bien, que se oculten o destruyan los ya existentes, con el propósito de desaparecer cualquier evidencia de su actuación.

Una ventaja de la implementación de un sistema de gestión documental consiste en la realización de un inventario archivístico y de un análisis de riesgos de corrupción, para formular mapas que contengan las causas, controles, acciones preventivas y observaciones en la aplicación de las medidas de control.

Colombia es uno de los países que ha elaborado matrices de seguimiento y mapas de riesgo de corrupción, mediante los cuales se detectan las prácticas que sitúan a las instituciones en estado de vulnerabilidad, como la manipulación y pérdida de documentos y la inseguridad ante el principio de confidencialidad de la información física o electrónica.

Ante tales hechos, las medidas de control más recomendables se refieren a establecer instrumentos como el plan institucional de gestión documental; el cuadro de clasificación archivística y los respectivos formatos, y un sistema de control de trámites y recuperación de documentos.

Mientras no se implanten sistemas de gestión documental eficientes en los sujetos obligados, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales no podrán consolidarse. La pretendida rendición de cuentas no ha sido suficiente para detectar y evitar los actos de corrupción; por lo tanto, la gestión documental supone un antídoto, porque se trata de la médula de la que dependen estos dos derechos humanos y otros más que también resultan fundamentales.

Igualmente, no debe perderse de vista que las expectativas de un sistema de gestión documental deben dotarse del equipo necesario para el desarrollo, implementación y evaluación de los procesos. Sin un sistema adecuado, será imposible que la función archivística se cumpla, como herramienta eficiente y eficaz contra la corrupción en México y el mundo. La ausencia de procesos que ofrezcan condiciones de seguridad en cuanto a la integridad de la información y los compromisos institucionales sólo derivará en la generación de documentación en escenarios de opacidad que, a su vez, se traducirán en archivos inútiles y poco fiables.

Por ende, confío en que la elaboración de esta ley general y la consecuente creación del Sistema Nacional de Archivos signifiquen un acto de estricto apego a nuestra Constitución y a los derechos humanos, además de un compromiso permanente con la transparencia y la rendición de cuentas, que no representará el único hecho para preservar la memoria institucional del país, sino una verdadera oportunidad para legitimar el actuar de las instituciones, dignificar la función pública y garantizar la lucha contra la corrupción, así como un acto de amor a México y a su historia.



# *Gestión de documentos y transparencia: Luces y sombras del caso de España*

## **Mtr. Francisco Fernández Cuesta**

*Director del Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura y Pesca,  
Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de España*

## **Dr. Julián Antonio Prior Cabanillas**

*Jefe de Área de la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información del  
Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales del  
Gobierno de España*

## *Resumen*

El presente artículo analiza cómo se manifiesta en España el papel de soporte a las políticas de transparencia que desempeña la gestión de documentos, en torno a cuatro grupos de funciones: documentar para disponer de información pública fidedigna; controlar la integridad y disponibilidad de los documentos; organizar intelectualmente la información, y satisfacer las necesidades de información. A partir del análisis, se valora la experiencia española en estas materias, destacando positivamente la configuración legal de la gestión documental como herramienta básica de las instituciones públicas en el proceso de transformación digital y la aprobación de las primeras políticas institucionales de gestión de documentos electrónicos. En cambio, la parte negativa consiste en la ausencia de sinergias entre la legislación sobre transparencia, gestión documental y derecho de acceso a la información pública.

**Palabras clave:** *Gestión de documentos; transparencia; información pública; Administración General del Estado; España.*

## 1. La gestión de documentos como soporte básico de la transparencia

Podríamos definir a la *transparencia*, en tanto política pública, como la puesta a disposición ante los ciudadanos de la información en poder de las instituciones públicas, de forma proactiva –a través de los portales de transparencia– y reactiva –previa solicitud del ciudadano, a través del derecho de acceso a la información pública–. Mediante el suministro de la información, se refuerzan los mecanismos de control y rendición de cuentas, al tiempo que se genera mayor conocimiento y progreso para la sociedad.

El eje de la transparencia en sus dos vertientes es, por lo tanto, la información pública. Si se dispone de información pública de calidad, la transparencia es también de mayor calidad, se supone. Para que exista transparencia, debe crearse y estar disponible de forma rápida información auténtica y fiable, que sirva como evidencia de las acciones de los gobiernos y administraciones; esto es, que las organizaciones públicas que pretenden ser transparentes tienen que documentar de manera fiable su actividad. Y ese medio en el cual las organizaciones registran su actividad, los documentos de archivo, ha de gestionarse adecuadamente, para que pueda cumplir estos propósitos. A continuación, desarrollaremos cómo se manifiesta esta función de soporte a las políticas de transparencia en torno a cuatro grupos de ideas-fuerza relativas al papel de la gestión documental en este ámbito:

- » Documentar para disponer de información pública fidedigna;
- » Controlar la integridad y disponibilidad de los documentos a largo plazo;

- » Organizar intelectualmente y representar la información recogida en los documentos, y
- » Facilitar, mediante la intermediación, la satisfacción de necesidades de información.

## 1.1. Documentar para disponer de información pública fidedigna

*Documentar* significa, en pocas palabras, capturar la información (el contenido) de las actividades de una organización (el contexto) sobre un objeto informativo (la estructura), con unos requisitos determinados de autenticidad, fiabilidad, integridad y usabilidad que permiten considerarla evidencia fidedigna de dicho acto, a efectos de responsabilidad y memoria. Su importancia es fundamental para realizar los propósitos de la transparencia: si no se documenta la actividad pública, aunque las paredes de los gobiernos sean del cristal más transparente –utilizando esa recurrente analogía–, mirando a través de ellas sólo encontraremos salones vacíos.

Lamentablemente, este fenómeno se produce en nuestros días –en ocasiones, como efecto perverso de la implementación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública–, mediante diversos mecanismos de lo que se podría designar *olvido* o *evasión documental*. Así, en Suecia –que cuenta con una ley de acceso a la información desde hace 250 años–, se viene advirtiendo, por ejemplo, lo que se ha denominado como *síndrome de los archivos vacíos*: las obligaciones de transparencia han suscitado tal efecto intimidatorio entre las autoridades y funcionarios que han llevado al desarrollo de una cultura oral en la formulación de políticas y la toma de decisiones, dejando el mínimo rastro documental

posible de sus actividades. En una línea similar se encuentra el reciente escándalo de los correos electrónicos de Hillary Clinton durante su mandato como secretaria de Estado de Estados Unidos: al emplear una cuenta de correo electrónico particular en lugar de la institucional, detrajo del dominio público sus comunicaciones, impidiendo su escrutinio y permanencia, a efectos de la debida responsabilidad y memoria.

En algunos países, se intenta atajar estos problemas por la vía legal, incorporando en los ordenamientos el mandato expreso de documentar la actividad (*duty to document*). Dos ejemplos de buenas prácticas al respecto son Australia y Nueva Zelanda (Haughey, 2016), que no por casualidad se encuentran a la vanguardia en materia de gestión de documentos y archivos. En otro país de gran tradición archivística como Canadá, el comisionado de la Información recomendó al Parlamento, en un informe de 2015, la necesidad de “establecer una obligación legal de documentar de forma amplia [la actividad de las instituciones públicas], con sanciones apropiadas para su incumplimiento” (Oficina del Comisionado de Información de Canadá, 2015). Para ello, exhortó a las distintas administraciones en una declaración posterior, en la que también se comprometió a “fomentar la creación y gestión eficiente de documentos en las instituciones públicas, a través de la educación o exigiendo su cumplimiento, cuando así convenga”.

Afrontar estos desafíos no sólo demanda estipular una obligación legal genérica de documentar la actividad pública: hace falta conocer profundamente la labor de las organizaciones, sus procedimientos y la forma de plasmarlos en forma de documentos. Con tal fin, la gestión documental se ocupa de analizar los procesos que efectúan las instituciones y establecer, de conformidad con ese análisis, los mecanismos más apropiados para registrarlos (diseño de formularios, definición de los requisitos de los sistemas de tramitación y otras estrategias similares). En igual tenor, se encarga de que los documentos informen de manera satisfactoria a efectos de rendición de cuentas: que sean fiables, auténticos y completos; que se elaboren en formatos

y estructuras que faciliten su transmisión fuera de los sistemas corporativos de creación (por ejemplo, para atender una solicitud de acceso), y que permitan fácilmente el enmascaramiento de los datos personales u otra información susceptible de protección, en su caso. También propicia la generación de conjuntos de datos relevantes para su difusión activa en portales de datos abiertos (*open government data*): no se trata de pedir a los funcionarios grabar datos o consumir recursos en extraerlos y depurarlos de otras fuentes, sino de integrar su creación en los procesos de *documentación* de la información de las actividades de la organización.

## 1.2. Controlar la integridad y disponibilidad de los documentos a largo plazo

La gestión de documentos trata de garantizar también que, una vez creados éstos que constituyen testimonio fidedigno de la actividad de nuestras organizaciones, se mantengan inalterados en el tiempo, de modo que no se afecte su autenticidad y su fiabilidad, y puedan estar disponibles en el momento que se requiera y en idénticas condiciones. Para ello, se emplean aplicaciones específicas de gestión documental que, o bien capturan los documentos desde los distintos sistemas de tramitación en que se generan y centralizan su gestión en un único repositorio –el modelo de arquitectura tradicional de estos servicios– o bien interactúan con los propios sistemas de tramitación en los que se éstos se albergan –modelo de gestión de documentos *in situ*–.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Pueden darse determinadas circunstancias que obliguen a incorporar las funcionalidades y servicios de las aplicaciones de gestión de documentos por los propios sistemas de tramitación (modelo embebido o *in app*). Sobre los modelos de arquitectura de la gestión de documentos en entornos electrónicos, véase DLM Forum (2011: 18-19).

Uno de los objetivos de estas aplicaciones es el establecimiento de controles de seguridad y acceso a los documentos y a los repositorios en los que se almacenan, que permitan impedir accesos y acciones no autorizadas a aquellas personas y sistemas inhabilitados para ello. Y, del mismo modo, que se documenten todas las acciones llevadas a cabo con ellos, a través de metadatos de trazabilidad que se incorporan a los propios documentos o mediante el uso de pistas de auditoría en los sistemas. Se ponen trabas, de esta manera, a las filtraciones de documentos que, si bien han servido, en ocasiones, como mecanismo contra la opacidad gubernamental, “no dejan de ser la antítesis de la transparencia” (Pérez y Ruiz, 2016). Se facilita, en definitiva, la integridad y disponibilidad de los documentos a largo plazo, al tiempo que cumplen los requisitos legales de confidencialidad –principalmente, los referidos a la protección de datos de carácter personal– y se genera, por ende, confianza en el sistema.

Otro servicio que deben proveer las aplicaciones de gestión documental radica en el mantenimiento y ejecución de los calendarios de conservación que, una vez aprobados de acuerdo con la normativa y reglamentaria vigente, recogen los plazos en los que se han de eliminar los documentos o transferir a un repositorio específico para su conservación permanente –como el archivo histórico–. No en vano, como veremos más adelante, las distintas leyes de patrimonio documental y archivos vigentes en España y las normas de desarrollo respectivas prohíben expresamente la destrucción de los documentos públicos si no han pasado por un proceso fundamentado y documentado de valoración archivística en el que se manifieste, para cada serie que testimonia una actividad de la administración, la decisión sobre su eliminación, su conservación y los plazos para ese propósito.

Por consiguiente, la gestión de documentos se impone para impedir la evasión de responsabilidades por alteración o desaparición de pruebas, como ha ocurrido con las falsificaciones o destrucciones de documentos –generalmente, contratos y expedientes de urbanismo– asociadas con casos de corrupción, de las que cada cierto tiempo informan los medios de comunicación.

### **1.3. Organizar intelectualmente y representar la información recogida en los documentos**

En el mundo actual, en el que podemos acceder, desde un dispositivo en la palma de la mano, a una ingente cantidad de información inmediata, puede parecer que, para resolver las necesidades de transparencia de las organizaciones públicas, bastan un par de clics o una consulta en algún potente motor de búsqueda. Lejos de la verdad, la complejidad y segmentación especializada de las organizaciones exigen enfrentarse, muchas veces, a auténticos silos de información de todo tipo y sobre toda materia, relevante e irrelevante, almacenada en una inmensa maraña de sistemas, aplicaciones y formatos, tanto electrónicos como –cada vez menos– tradicionales –fundamentalmente, en papel–.

Las organizaciones públicas han de consumir importantes recursos para localizar en ese ecosistema la información que resulte útil en cada caso para la rendición de cuentas, cumpliendo, además, los plazos legalmente establecidos cuando sea necesario responder a una solicitud de acceso. Además, ¿cómo sabemos que una respuesta a una solicitud de información es completa y no se ha quedado nada en el tintero, de forma deliberada o no?

Un proceso básico de la gestión de documentos es la clasificación; es decir, la organización de los documentos que testimonian cada actividad en una jerarquía de categorías (cuadro de clasificación) que incluye la totalidad de las funciones de una organización, de las estratégicas a las de soporte, independientemente de que se ubiquen en distintos almacenes (depósitos tradicionales de documentos en papel, servidores informáticos propios o servicios de almacenamiento en la nube) o se gestionen mediante distintas aplicaciones. Esta clasificación funcional de los documentos resulta útil a efectos de administración de los sistemas (por ejemplo, para fijar los permisos de acceso a los documentos de cada categoría). Además, al situar los documentos en el contexto global de la actividad de la organización, se impulsa su comprensión, descubrimiento y recuperación. Por ende, se viene propugnando también su empleo para organizar intelectualmente los conjuntos de datos y la información publicada de forma activa en los portales de transparencia, con el objetivo de mejorar su difusión, enriquecer su valor como activos en cierto contexto y aportar confianza, a través de la transparencia sobre su procedencia.

A todo ello también contribuye la aplicación de normas, técnicas y herramientas enfocadas a representar la información; por ejemplo, a través de esquemas de metadatos que permitan describir los documentos y su contexto –las funciones de los que emanan, los agentes que participan en ellas (unidades administrativas, empleados públicos y ciudadanos) y sus relaciones con otros similares– o del uso de lenguajes controlados para indizar la información con vistas a optimizar su recuperación. La clasificación y descripción archivística permiten mejorar, así, la respuesta a las solicitudes de información, en términos de rapidez y completitud.

## 1.4. Facilitar, mediante la intermediación, la satisfacción de necesidades de información

Como han señalado Pérez y Ruiz (2016):

Sin saber qué información tiene la administración, no es posible solicitar con certidumbre y consciencia. Es imprescindible dar visibilidad a los tipos de información consultables y facilitar tareas de asistencia y asesoramiento al ciudadano. Cuanto más detallada sea, mejor enfocadas y precisas serán las solicitudes.

En tal sentido, cabe acotar que los servicios de archivo tienen una larga tradición traduciendo las necesidades de información de los ciudadanos en las referencias de los documentos que permiten satisfacerlas. La prestación de un servicio de referencia<sup>2</sup> por parte de profesionales de la gestión documental –que cuentan con un conocimiento general de las actividades que lleva a cabo la organización y de los documentos en que se testimonian–, bien directamente a las propias personas interesadas, bien a través de los empleados públicos responsables de atender su solicitud (cuando se constituyan “unidades de información” independientes de las unidades de archivo y gestión de documentos), facilita el ejercicio de este derecho ciudadano, mejorando la calidad de la transparencia de las instituciones. Esta función se complementa

<sup>2</sup> La doctrina archivística emplea el término *referencia* para designar la función destinada a proveer asesoría y orientación a los usuarios en la identificación y localización de documentos relevantes para sus intereses y necesidades informativas. Ésta se ejecuta de forma presencial, por medio de entrevistas, y telemática, a través de correo electrónico y sistemas de atención a clientes (CRM).

con la realización de instrumentos y campañas de alfabetización informacional<sup>3</sup> destinadas a fortalecer las habilidades ciudadanas respecto del acceso a la información pública: dónde localizarla, cómo utilizar los sistemas de información disponibles y cómo formular las solicitudes, entre otros aspectos.

La intermediación también se verifica mediante la elaboración de instrumentos encaminados a dar a conocer la información pública que obra en poder de la organización, desde la mera publicación de los cuadros de clasificación hasta el uso de modernos sistemas de descripción, herederos de los antiguos inventarios y catálogos de archivo. Todas estas herramientas se han de poner a disposición de los ciudadanos, de tal forma que puedan hacerse una idea global y lo más exhaustiva posible de la información que generan las administraciones. Por ello, su publicación en los sitios electrónicos institucionales se contempla ya como un indicador en varios índices de evaluación de la transparencia de las instituciones públicas.

Una última expresión de esta función facilitadora de las unidades de archivo y gestión de documentos es sencillamente de carácter material: prestar sus medios e instalaciones cuando se necesite un acceso presencial o proporcionar copias en un determinado formato que otros servicios no pueden realizar. De esta manera, se ofrece una alternativa a los ciudadanos que evita algunas denegaciones al acceso motivadas por su carácter abusivo. Por ejemplo, podría resultar imposible facilitar el acceso mediante la remisión de la copia electrónica de los expedientes urbanísticos tramitados durante varios años, pero sí sería factible permitir su consulta en el archivo y la solicitud de copias de aquellos documentos de interés.

<sup>3</sup> Una de las definiciones más extendidas de alfabetización informacional –la del Colegio de Bibliotecarios y Profesionales de la Información británico (CILIP)– la explica de la siguiente manera: “saber cuándo y por qué necesitas información, dónde encontrarla y cómo evaluarla, utilizarla y comunicarla de manera ética”.

## **2. La gestión de documentos en la administración general española: Configuración legal e implementación de políticas**

Una vez detallada la importancia de la gestión de documentos para garantizar la transparencia de calidad, nuestro propósito a lo largo de las siguientes páginas consistirá en comprobar si el marco ideal construido a partir de esas cuatro ideas –documentar, controlar, organizar y facilitar– se corresponde con la realidad de España; en especial, respecto de su gobierno central –la Administración General del Estado, con competencia sobre todo el territorio nacional–. Para tal propósito, se analizará el marco legal de la gestión documental y de la implementación de esta función en aquélla.

### **2.1. La configuración legal de la gestión de documentos: Del patrimonio cultural a la transformación digital. La desconexión transparencia-gestión de documentos**

#### **2.1.1. Legislación sobre patrimonio documental y archivos**

A falta de una normativa específica, la regulación de la gestión documental en la administración española vino inicialmente de la mano de la legislación sobre patrimonio documental y archivos. Destaca, en primer lugar, la Ley 16/1985, del 25 de junio, de patrimonio histórico español (LPHE), cuyo título VII trata “del patrimonio documental y bibliográfico y de los archivos, bibliotecas y museos” (art. 48-66). Su primer capítulo declara al patrimonio documental y bibliográfico como

parte del patrimonio histórico español; define el concepto de *documento* –en el que ya comprende los soportes informáticos–, y determina los documentos que integran el patrimonio documental. En el caso que nos ocupa, establece que forman parte de éste los producidos en cualquier época, generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus funciones por cualquier organismo de carácter público; por las personas jurídicas en cuyo capital participen mayoritariamente el Estado o entidades públicas, y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos (art. 49.2).

La ley ordena el control de los documentos, a través de un censo de los bienes englobados en el patrimonio documental, e impide su eliminación, que debe ser autorizada por la administración. Asimismo, estipula una serie de reglas básicas para su consulta. Por otra parte, el capítulo II (“De los archivos, bibliotecas y museos”) del título VII de la LPHE define el concepto de *archivos*, su régimen y competencias, fijando el proceso de su creación, coordinación y acceso; el sistema de depósito y salida de sus bienes; las autorizaciones necesarias, y la garantía de acceso a los ciudadanos. Además, fija las responsabilidades de los departamentos ministeriales y, en líneas generales, del Sistema Español de Archivos.

Las disposiciones del título VII de la LPHE se completan con varias normas de rango inferior que han desarrollado sus previsiones. En materia de archivos, sobresale el Real Decreto 1708/2011, del 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos. Como señala la exposición de motivos del Real Decreto, el tratamiento de los archivos públicos se venía abordando tradicionalmente, en el ordenamiento jurídico español, desde una óptica eminentemente histórico-patrimonial, con un enfoque centrado en la protección y conservación del patrimonio documental que, aunque fundamental, resultaba insuficiente en el siglo XXI.

En efecto, la creciente heterogeneidad de los documentos producidos por las administraciones públicas y los particulares; los cambios derivados de la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación; la aparición de nuevos modelos de gestión, con sistemas mixtos digitales y en papel, y el reconocimiento de un conjunto de derechos ciudadanos que inciden en la gestión documental y archivística, configuraron un escenario que demandaba abarcar el tratamiento tradicional de los archivos con una regulación de mayor alcance y perspectiva. Se precisaba, pues, una mejor gestión de los heterogéneos fondos documentales que facilitara la puesta a disposición a los ciudadanos de la gran variedad de documentos almacenados en los archivos públicos y que, a la vez, garantizara su correcta ordenación y conservación.

En el diseño del Sistema de Archivos de la Administración General del Estado, la norma considera que, en la fase activa del ciclo de vida de los documentos, la gestión eficaz de la información resulta clave tanto para su organización interna como para la actividad externa, en tanto que, finalizada aquélla, la dimensión histórico-patrimonial y cultural de los documentos y archivos adquiere mayor relevancia. Por ende, el Real Decreto 1708/2011, del 18 de noviembre, prevé una regulación común, de carácter general, para asegurar el tratamiento adecuado de los documentos administrativos a lo largo de su ciclo vital. En este sentido, el capítulo III (art. 6-22) comprende definiciones y enumera las funciones centrales de las distintas clases de archivos (de oficina o gestión, centrales, intermedios e históricos); regula el tratamiento archivístico de la documentación pública (ciclo vital, identificación, valoración y eliminación); recoge otras disposiciones sobre archivos históricos y patrimonio documental (conservación, enriquecimiento, medidas de fomento y difusión), y trata de los documentos electrónicos y la preservación digital.

Junto a la LPHE y al Real Decreto 1708/2011, del 11 de noviembre, cabe destacar al menos otras dos normas: el Real Decreto 1164/2002, del 8 de noviembre, por el que se regulan la conservación del patrimonio documental con valor histórico; el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado, y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original –aspectos imprescindibles para la racionalización del tratamiento de la documentación y la consiguiente mejora de la gestión de la administración, a la par que se asegura la conservación de la documentación con valor histórico–. Y el Real Decreto 1401/2007, del 29 de octubre, por el que se regulan la integración, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, organismo previsto en el artículo 58 de la LPHE, cuya finalidad consiste en el estudio y dictamen de las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, así como su integración en los archivos y el régimen de acceso e inutilidad administrativa de tales documentos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> La actividad de la Comisión Superior puede consultarse en su sitio electrónico ([www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/cscda/inicio.html](http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/cscda/inicio.html)).

## **2.1.2. Ley de transparencia, gestión documental y acceso a la información en España**

A diferencia de otras naciones, donde el impulso de las políticas de transparencia y acceso a la información pública ha venido de la mano del establecimiento o fortalecimiento de las políticas de gestión documental y archivística, en España, la aprobación de la Ley 19/2013, del 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) no ha supuesto modificación en tales ámbitos, en tanto que su articulado no se refiere a la gestión documental o archivística. Tampoco ha cambiado la legislación sobre el acceso al patrimonio documental español, en contraste con otras normales regionales, como la ley de transparencia de Cataluña, que preveía una ulterior modificación de la ley catalana de archivos, con el fin de hacer plenamente convergentes las normativas sobre transparencia y gestión documental.<sup>5</sup>

Además de una absoluta desconexión con el ámbito de la gestión documental, la normativa de transparencia ha supuesto otra decepción para los archiveros españoles, al frustrarse las esperanzas de que, con la aprobación de la LTAIBG, se disiparían las dudas sobre el alcance y el ejercicio del derecho de acceso a los documentos de archivo, regulados de manera confusa por el artículo 57 de la ya citada Ley 16/1985, del 25 de junio. Tras algunas dudas iniciales ante la falta de pronunciamiento expreso de la LTAIBG –¿Se aplica la ley de transparencia a los documentos conservados en los archivos? ¿Queda derogado el artículo 57 de la LPHE?–, la Abogacía del Estado, en su

<sup>5</sup> Efectivamente, la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña preveía, en su disposición final segunda, que, en el plazo de seis meses, se llevara a cabo la modificación de la Ley 10/2001, del 13 de julio, de archivos y documentos de Cataluña, “con el fin de adaptar su contenido al régimen de acceso a la información y documentación públicas establecido por la presente ley”. Dicha modificación y armonización efectuó mediante la Ley 20/2015, del 29 de julio.

informe del 30 de marzo de 2015,<sup>6</sup> y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, mediante el criterio interpretativo CI/008/2015, del 12 de noviembre de 2015,<sup>7</sup> han declarado que la ley de transparencia sólo se aplica a la información conservada en las oficinas administrativas y no a aquélla transferida a las siguientes fases de archivo, basándose en lo estipulado en la disposición adicional primera de la LTAIBG, rubricada como “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, que, en su apartado 2, dispone que “se registrarán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.

En este sentido, según el informe y el criterio citados, a la información custodiada en los archivos centrales, intermedios e históricos de la Administración General del Estado se debe seguir aplicando la normativa previamente vigente en materia de patrimonio documental español; medularmente, el desafortunado artículo 57 de la LPHE como norma sustantiva y, como norma de procedimiento, el capítulo IV (art. 23-32) del Real Decreto 1708/2011, del 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos, por lo que se emplean los preceptos de la LTAIBG únicamente con carácter supletorio.

<sup>6</sup> Disponible en [www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/dms/ctransp/consejo/informes\\_consultas\\_criterios/Informes/informes\\_abogaciaestado/1INFORME\\_acceso\\_archivocentral\\_MEYSS/1INFORME\\_AE\\_registro\\_central\\_meyss.pdf](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dms/ctransp/consejo/informes_consultas_criterios/Informes/informes_abogaciaestado/1INFORME_acceso_archivocentral_MEYSS/1INFORME_AE_registro_central_meyss.pdf).

<sup>7</sup> Disponible en [www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/dms/ctransp/consejo/informes\\_consultas\\_criterios/criterios/C8\\_2015\\_aplicacionDA2/C8\\_2015\\_aplicacionDA1.pdf](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dms/ctransp/consejo/informes_consultas_criterios/criterios/C8_2015_aplicacionDA2/C8_2015_aplicacionDA1.pdf).

De esta forma, como indica Barrero (2013: 225), la organización de los sistemas archivísticos de las administraciones públicas; las previsiones recogidas en los calendarios de conservación sobre la permanencia de la documentación en los archivos de oficina o gestión, y el correcto flujo de documentación entre las fases de archivo mediante sus oportunas transferencias –temas a los que el Derecho no ha prestado nunca demasiada atención–, se convierten en elementos clave para la delimitación del ámbito de aplicación de la LTAIBG y, en último término, para la determinación del alcance del derecho de acceso a la información pública que consagra.

Además, a pesar del esfuerzo emprendido por la administración para su correcta aplicación y la mejora en la atención de las demandas de información de los ciudadanos, la aprobación de la ley de transparencia en España ha añadido una complejidad adicional, puesto que –a diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, en la comunidad autónoma de Cataluña– no se ha previsto ningún mecanismo de coordinación o colaboración entre los órganos con competencia en materia de acceso ya existentes: fundamentalmente, la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos y los creados por la LTAIBG –las unidades de información de transparencia y Consejo de Transparencia y Buen Gobierno–.

Aún más: como hemos señalado en otras ocasiones (Fernández Cuesta, 2016), las distintas leyes de transparencia suelen recoger, como causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, aquéllas referentes a la información de carácter auxiliar o de apoyo, incluyendo a las comunicaciones y los informes internos. No se niega su condición de información pública a tenor de la definición legal, pero sí se impide su consulta. Abundando más en ello, la Ley 39/2015, del 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, también ha excluido del contenido que ha de integrarse a los expedientes administrativos –y, por extensión, de lo que debe capturarse en el archivo electrónico único– a la información auxiliar o de apoyo, que comprende, además de las categorías del caso anterior,

la información contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas (art. 70.4).<sup>8</sup> La plasmación legal de esta exclusión, de forma tan vaga y sin contemplar cierto control por parte de una autoridad archivística, puede contribuir a que los archivos queden vacíos, tanto o más que la transparencia que se pretende.

### **2.1.3. Legislación sobre administración digital**

El avance fundamental respecto de la ordenación legal de la gestión documental en España ha venido de la mano de la legislación sobre administración digital. En este sentido, la nueva ley de procedimiento administrativo de 2015 –la Ley 39/2015, del 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC)– ha consagrado al medio electrónico como la forma central en que las administraciones públicas españolas han de testimoniar su acción (art. 36.1) y al archivo electrónico único –que deberá constituirse en las administraciones– como el principal depositario de los documentos electrónicos que encarnan ese testimonio (art. 17). En este contexto, la LPAC recoge una serie de disposiciones esenciales sobre gestión documental, que abordan cuestiones vinculadas con el diseño, creación y, en su caso, registro de los documentos; su agrupación en expedientes y su posterior transferencia o captura en un archivo electrónico único.

<sup>8</sup> Este tipo de exclusiones puede resultar razonable, hasta cierto punto: la eliminación de la documentación de apoyo informativo ha sido un empeño tradicional de los archivos. No obstante, esta calificación no incluía muchas de las comunicaciones y, mucho menos, los informes internos, al considerarse evidencia de las actuaciones de la administración.

La nueva LPAC define los documentos públicos administrativos como aquéllos “válidamente emitidos por los órganos de las administraciones públicas” (art. 26.1). Tal emisión deberá realizarse, en consonancia con lo indicado, “por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”. Además, el apartado segundo del artículo 26 puntualiza los requisitos de contenido –información de cualquier naturaleza, preferiblemente por escrito–, contexto –datos de identificación que conduzcan a su individualización; referencia temporal de su emisión; metadatos mínimos, y firmas electrónicas– y estructura –soporte electrónico, según un formato susceptible de identificación y tratamiento diferenciado– para la validez jurídica del documento público administrativo.

Asimismo, la ley promueve que todos los documentos que habrán de recibir las administraciones públicas se remitan a través de medios electrónicos o previa digitalización en las oficinas de asistencia (art. 16.1 y 16.5 de la LPAC). Una vez capturados y anotados los respectivos asientos en el Registro Electrónico General, los documentos recibidos por las administraciones “serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas” (art. 16.1).

Tras su emisión o recepción, los documentos habrán de incorporarse, en su caso, a un expediente. El artículo 70 de la LPAC define, en su primer apartado, que el *expediente administrativo* es “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”. Adicionalmente, el apartado segundo del mismo artículo señala que:

*Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.*

Por el contrario, no formará parte del expediente administrativo la información auxiliar o de apoyo, entendiéndose como tal (art. 70.4):

*La contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas;*

*Las notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, y*

*Los juicios de valor emitidos por las administraciones públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.*

Asimismo, la ley aboga por una instrucción automatizada de los expedientes. Según el artículo 75.2:

*Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.*

Una vez finalizados los procedimientos que atestiguan, los documentos deberán transferirse o capturararse en el archivo electrónico único para cada administración –siempre que sea posible, los documentos en papel asociados a procedimientos administrativos finalizados antes de la entrada en vigor de la ley deberán digitalizarse–. El artículo 17 de la LPAC fija las condiciones de conservación de los documentos en el archivo electrónico único y las medidas de seguridad: principalmente, la conservación en formatos que preserven la autenticidad e integridad

del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión, y su almacenamiento en soportes que cuenten con medidas de seguridad encaminadas a respaldar la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos.

Desde una perspectiva más técnica, existen otras normas sobre administración digital que contemplan diversos aspectos ligados con la gestión documental; en especial, el Real Decreto 1671/2009, del 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos –derogada por la LPAC, aunque una parte del referido decreto sigue en vigor–; el Real Decreto 3/2010, del 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, y el Real Decreto 4/2010, del 8 de enero, por el que se regulan el Esquema Nacional de Interoperabilidad y las Normas Técnicas de Interoperabilidad, las cuales despliegan temas concretos que inciden directamente en la gestión documental, como *documento electrónico, digitalización, expediente electrónico, copiado auténtico y conversión, política de firma, estándares, modelos de datos y política de gestión de documentos*, entre otros.

## **2.2. Las políticas de gestión de documentos en la Administración General del Estado**

En particular, entre las normas técnicas desprendidas del Esquema Nacional de Interoperabilidad, sobresale la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos, aprobada mediante la resolución del 28 de junio de 2012 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España y publicada en el Boletín Oficial del Estado Número 178, del 26 de julio de 2012.

Dicha norma técnica establece los conceptos relacionados con el desarrollo de las políticas de gestión de documentos electrónicos; identifica sus procesos de gestión en el marco de la administración electrónica, y estipula los principios para el desarrollo y aplicación tales políticas en todos los órganos de la administración y entidades de derecho público vinculados o dependientes de aquélla. En otras palabras, la norma técnica contempla los elementos que debe recoger la política de gestión de documentos de las administraciones públicas españolas y perfila las directrices para que éstas planteen, en el ámbito de sus competencias, aquéllas que les correspondan.

En este tenor, la norma técnica –que cuenta con una guía de aplicación y un modelo formulados en el ámbito de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Hacienda y Función Pública del Gobierno de España– no debe considerarse como una política de gestión de documentos electrónicos en sí misma, ya que sólo incluye las líneas generales y el contenido mínimo para el desarrollo de políticas particulares. En consecuencia, no incluye precisiones sobre los requisitos funcionales de software para la gestión de documentos –éstos pueden consultarse en normas nacionales e internacionales ya consolidadas– ni observaciones relativas a la seguridad en la gestión de documentos electrónicos –éstas se aplican según lo establecido en el Esquema Nacional de Seguridad–.

Así, a partir de la aprobación de la norma técnica, las administraciones públicas españolas han aprobado sus políticas de gestión de documentos electrónicos: distintos departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, diversas comunidades autónomas, entidades locales, universidades y numerosas instituciones han avanzado en la materia, con reglas que incluyen, en general, los siguientes aspectos:

- » Definición del alcance y ámbito de aplicación;
- » Roles de los actores involucrados;
- » Directrices para la estructuración y desarrollo de los procedimientos de gestión documental;
- » Acciones de formación relacionada;
- » Actuaciones de supervisión y auditoría de los procesos, y
- » Revisión del contenido de la política, a fin de garantizar su adecuación a la evolución de las necesidades de la gestión documental.

Es importante destacar que la política de gestión de documentos electrónicos ha de integrarse en el marco general de gestión de documentos y en el contexto de cada organización, con el resto de las políticas implantadas para el desempeño de sus actividades. Asimismo, deben aplicarse los criterios, métodos de trabajo reconocidos, estándares y buenas prácticas nacionales e internacionales sobre el tema.

Respecto de la Administración General del Estado, el entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España –hoy, Ministerio de Hacienda y Función Pública– aprobó, en 2014, su Política de Gestión de Documentos Electrónicos, la cual se ha constituido como un referente para otros departamentos ministeriales,

dado su alto componente didáctico y su relación con unas interesantes ponencias,<sup>9</sup> que fungieron de ayuda y orientación para el resto de los organismos públicos. Sin embargo, cabe destacar que una segunda edición de esta política se presentó en el verano de 2016.

Por otra parte, en julio de 2015, se publicó la Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, departamento ministerial que, en España, tiene las competencias horizontales en materia de archivos, por lo que este documento incide en ciertos aspectos fundamentales y de aplicación general a los procesos de gestión documental. Otros ministerios, como Defensa, Presidencia y Administraciones Territoriales, acaban de aprobar o elaborar avanzados borradores de las políticas de gestión mencionadas.

### **3. A modo de conclusión: Algunas luces y sombras sobre la vinculación entre gestión de documentos y transparencia en España**

El principal aspecto negativo que podríamos destacar de la experiencia española es la ausencia de sinergias entre la legislación sobre transparencia, la gestión documental, el derecho de acceso a la información pública y las otras normativas que podrían coadyuvar para mejorar la aplicación práctica de la primera.

<sup>9</sup> Disponibles en [www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP-ponencias%20complementarias%20al%20documento.pdf](http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP-ponencias%20complementarias%20al%20documento.pdf).

Efectivamente, no se encuentra definido legalmente el papel de los archivos en materia de transparencia ni se ha tenido en cuenta la gestión documental en la hoja de ruta de España hacia el gobierno abierto. Por ejemplo, ningún plan de acción impulsado por el Gobierno de España desde su adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto contempla compromiso alguno relativo a esta materia. En el primero de esos planes –para el periodo 2012-2013–, el *compromiso estrella* fue la aprobación de la mencionada Ley 19/2013, del 9 de diciembre, que, como ya se indicó, no prevé ninguna obligación precisa en materia de gestión documental. Por otro lado, en el segundo plan de acción –2014-2015–, lo más aproximado fue la inclusión del Portal de Archivos Españoles, un referente internacional como sistema de información archivística, pero que se orienta mayoritariamente a la difusión del patrimonio documental histórico conservado en los archivos de la Subdirección General de los Archivos Estatales.<sup>10</sup>

En el mismo sentido, tampoco ha recibido suficiente respaldo la implementación, en las instituciones públicas del país, del Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos de la Red de Transparencia y Acceso a la Información, cuya elaboración fue encabezada, precisamente, por un equipo de dicha Subdirección General (Franco y Pérez, 2014).

Al contrario, cabría puntualizar, como una de las cuestiones más positivas, la configuración legal de la gestión documental como herramienta básica de las instituciones públicas en el proceso de transformación digital y la aprobación de las primeras políticas de

<sup>10</sup> En la actualidad, España está comenzando a desarrollar el tercer plan de gobierno abierto, para el periodo 2017-2019. Todos ellos pueden consultarse en el espacio que el portal de transparencia dedica a la cuestión ([transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/GobiernoParticipacion/Gobierno-abierto.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/GobiernoParticipacion/Gobierno-abierto.html)) o en el sitio electrónico de la Alianza por el Gobierno Abierto ([www.opengovpartnership.org/country/spain/action-plan](http://www.opengovpartnership.org/country/spain/action-plan)).

gestión de documentos electrónicos institucionales. Los instrumentos aprobados hasta la fecha son muy valiosos y han supuesto un gran esfuerzo por parte de numerosos grupos interdisciplinarios conformados por trabajadores públicos de varios departamentos.

No obstante, queda todavía bastante camino por recorrer. Las políticas de gestión de documentos electrónicos presentadas en estos últimos años son todavía pocas en relación con la totalidad de los organismos que comprende la Administración General del Estado; además, existe poco personal técnico archivero involucrado directamente en su elaboración y, sobre todo, en su implementación. Su lazo con las estrategias de transparencia y gobierno abierto se antoja más que nunca vital, habida cuenta del panorama esbozado en estas páginas y en el contexto actual de transformación digital de los servicios públicos. Esperemos, entonces, que más pronto que tarde archivos y gestión de documentos se conviertan en una pieza clave para la transparencia, en el marco de la administración digital.

## Fuentes de consulta

Barrero Rodríguez, Concepción (2013), “La disposición adicional 1.3º del proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y sus negativos efectos en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 158, Civitas, Madrid, pp. 221-244.

Carillo Linares, Alberto (2005), “Reflexiones y propuestas para una correcta interpretación de la Ley 16/1985 del patrimonio histórico español sobre el artículo 57 y el acceso a los archivos”, en *Boletín de la Federación Española de Asociaciones de Archiveros, Bibliotecarios, Arqueólogos, Museólogos y Documentalistas*, núm. 55-3, Madrid, pp. 11-48, disponible en [www.anabad.org/images/boletines/2005.3.pdf](http://www.anabad.org/images/boletines/2005.3.pdf).

DLM Forum (2011), *MoReq2010: Core Services & Plug-in Modules. Vol. 1: Core Services & Plug-in Modules*, Comisión Europea, Luxemburgo, disponible en [www.moreq.info](http://www.moreq.info).

Fernández Cuesta, Francisco (2012), “Al servicio de la transparencia. El papel de los archiveros y la gestión documental en el acceso a la información pública”, en *Métodos de Información*, núm. 3-5, Colegio Oficial de Bibliotecarios-Documentalistas de la Comunidad Valenciana, Valencia, pp. 153-166, disponible en [www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/view/IIMEI3-N5-153166](http://www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/view/IIMEI3-N5-153166).

\_\_\_\_\_ (2016), “Documentando gobiernos abiertos, gobernando archivos abiertos: carencias del modelo español”, en *Tabula: Revista de Archivos de Castilla y León*, núm. 19, Asociación de Archiveros de Castilla y León, Salamanca, pp. 53-64.

Fernández Ramos, Severiano (1997), *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid.

Franco Espiño, Beatriz y Ricard Pérez Alcázar (coord.) (2014), *Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información. Versión 1.0*, Red de Transparencia y Acceso a la Información, Madrid, disponible en [mgd.redrta.org](http://mgd.redrta.org).

Guichot Reina, Emilio (coord.) (2014), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Estudio de la Ley 19/2013, del 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid.

Haughey, Nuala (2016), *Setting the Record Straight: Record Keeping for Good Governance. TASC Policy Brief*, Think-Tank for Action on Social Change, febrero, Dublín, disponible en [www.tasc.ie/download/pdf/policybrief\\_settingtherecordstraightfinal.pdf](http://www.tasc.ie/download/pdf/policybrief_settingtherecordstraightfinal.pdf).

Oficina del Comisionado de Información de Canadá (2015), *Striking the Right Balance for Transparency-Recommendations to Modernize the Access to Information Act*, marzo, disponible en [www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-de-modernisation-modernization-report\\_4.aspx](http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-de-modernisation-modernization-report_4.aspx).

Pérez, Joan y Vicenç Ruiz (2016), *Els arxius, clau de volta de la transparència*, Bonport, Barcelona.

Varios autores (2014) “Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, Administración Pública de Castilla y León, disponible en [www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100DetalleFeed/1248367026092/Noticia/1284319498424/Comunicacion](http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100DetalleFeed/1248367026092/Noticia/1284319498424/Comunicacion).

Varios autores (2015), “El derecho a saber y el deber de la privacidad: el acceso a los documentos”, en *Tabula: Revista de Archivos de Castilla y León*, núm. 15 (monográfico), Asociación de Archiveros de Castilla y León, Salamanca.



# *La importancia de los archivos en la transparencia y el derecho de acceso a la información pública*

**Mtra. Catalina Camarillo Rosas**

*Secretaria Técnica del Pleno del Instituto de Transparencia,  
Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales  
del Estado de México y Municipios*

## *Resumen*

El propósito del presente artículo consiste en resaltar la importancia de que las instituciones públicas impulsen los esfuerzos necesarios para contar con archivos debidamente organizados, preservados y actualizados, según indica el mandato constitucional para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en tanto derecho fundamental. Si bien la relevancia de los archivos radica en su carácter de insumos para la transparencia y el acceso a la información pública, también es oportuno apuntar que representan la columna vertebral y la pieza estratégica de la gestión pública, puesto que funcionan como factores determinantes para la toma de decisiones de quien solicita la información.

**Palabras clave:** *Archivos; transparencia; acceso a la información pública.*

Quisiera comenzar esta reflexión en torno a los archivos con la siguiente premisa: los archivos son indispensables para el ejercicio de los derechos fundamentales y, por ende, un sistema nacional de archivos sólido resulta esencial en una democracia, a fin de garantizar la preservación de los expedientes importantes para hacer valer los derechos humanos. Igualmente, los archivos permiten a las naciones ejercer su derecho a la integridad de su memoria escrita y a todo pueblo ejercer su derecho a conocer la verdad sobre su pasado.

En los últimos años, existe un reconocimiento creciente de la función central que desempeñan los archivos en el ejercicio de los derechos fundamentales, como el derecho a la verdad, el derecho a la memoria y el derecho de acceso a la información pública. Por ejemplo, alrededor del derecho a la verdad, destaca el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el seminario de experiencias en materia de archivos como medio de garantizar el derecho a la verdad,<sup>1</sup> el cual se llevó a cabo el 24 y 25 de febrero de 2001 y reunió a expertos nacionales de diversos ámbitos y países; en particular, en derechos humanos y gestión de archivos.

Este informe subraya la importancia de los archivos para que las víctimas hagan efectivo el derecho a la verdad, así como la obligación de los Estados de proteger y preservar la información sobre las violaciones de los derechos humanos, además de garantizar la salvaguarda de los archivos y la promulgación de leyes que regulen su gestión y acceso.

<sup>1</sup> Disponible en [www.concernedhistorians.org/content\\_files/file/TO/250.pdf](http://www.concernedhistorians.org/content_files/file/TO/250.pdf).

Por su parte, desde hace tiempo, el Consejo Internacional de Archivos (CIA)<sup>2</sup> se ha preocupado por el acceso a éstos; en específico, desde 1993, con la publicación de un informe en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en el cual sobresale la exigencia de que los Estados adopten medidas para la preservación de los archivos que contengan información relevante en materia de derechos humanos.

La Declaración Universal de Archivos<sup>3</sup> señala “la necesidad básica [de] los archivos de apoyar la eficiencia administrativa, la responsabilidad y la transparencia, para proteger los derechos de los ciudadanos, para establecer la memoria individual y colectiva, para comprender el pasado y documentar el presente, a fin de encaminar futuras acciones”. Así, identifica una de las funciones esenciales de los archiveros: facilitar que los documentos estén disponibles para su uso y comprometerlos a trabajar juntos en pro de la accesibilidad de los archivos, el respeto de las leyes respectivas y la garantía de los derechos de los individuos, productores, propietarios y usuarios.

Esta declaración también reconoce el carácter único de los archivos, como fieles testimonios de las actividades administrativas, culturales e intelectuales y como reflejo de la evolución de la sociedad, además de su carácter esencial para garantizar una gestión eficaz, responsable y transparente; proteger los derechos ciudadanos, y asegurar la memoria individual y colectiva, con el objetivo de comprender el pasado, documentar el presente y preparar el futuro.

<sup>2</sup> El CIA es una organización neutra no gubernamental, financiada por sus miembros, dedicada a la gestión de los registros y la preservación, cuidado y uso del patrimonio archivístico mundial, a través de su representación de profesionales de archivos.

<sup>3</sup> La Declaración Universal de Archivos fue aprobada por la 36ª Reunión de la Conferencia General de la Unesco en 2011. Disponible en [unesdoc.unesco.org/images/0021/002134/213423s.pdf](https://unesdoc.unesco.org/images/0021/002134/213423s.pdf).

Si bien recientemente se han emprendido grandes esfuerzos para sensibilizar a los servidores públicos y a la sociedad en general sobre temas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, la materia de archivos ha quedado rezagada, olvidando el papel fundamental del acervo documental como evidencia de la actividad gubernamental.

En febrero de 2014, la reforma constitucional en materia de transparencia llegó para contribuir con el fortalecimiento de la democracia, a través del robustecimiento de la rendición de cuentas, a partir de tres ejes fundamentales: el reforzamiento del derecho de acceso a la información pública, el otorgamiento de nuevas facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) –ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai)– y la creación del Sistema Nacional de Transparencia. En consecuencia, la reforma constitucional colocó a los archivos como eslabón entre el derecho de acceso a la información pública y la rendición de cuentas.

En virtud de la citada reforma, se estableció en el artículo 6º, apartado A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que “los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados”, lo cual conlleva la obligación implícita para que los sujetos obligados documenten todas sus actividades y mantengan la información organizada, de tal manera que se posibilite su utilización y consulta.

Cabe precisar que, en dicho artículo, el legislador emplea el término “deberán”, por lo que resulta estrictamente una obligación, cuyo cumplimiento no es potestativo; en caso contrario, invariablemente deriva en una responsabilidad por parte de los servidores públicos. Igualmente, de acuerdo con las definiciones de ciertos términos incluidos en los Lineamientos para la Administración de Documentos en el Estado de México, emitidos por la Secretaría Técnica del Comité de

Documentación del Sistema Estatal de Documentación y publicados, el 29 de mayo de 2015, en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, se entiende por *preservación* el conjunto de procedimientos intelectuales y mecánicos destinados a asegurar la perdurabilidad de los documentos, al protegerlos de daños o peligros.<sup>4</sup>

Por consiguiente, ya no se trata sólo de contar con archivos, sino de conservarlos debidamente, con el fin de asegurar su perdurabilidad y de protegerlos de cualquier daño, lo que implica que los sujetos obligados deben impulsar la organización y administración de sus archivos. No es casualidad que esta obligación se encuentre plasmada en el artículo 6º constitucional, que garantiza el derecho de acceso a la información pública.

Ello, puesto que el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información pública se sustenta en archivos adecuadamente preservados, organizados y actualizados que documenten todas las actuaciones gubernamentales, motivo suficiente para que la reforma constitucional de febrero de 2014 adicionara la fracción XXIX-T al artículo 73 de la Carta Magna, para crear un mecanismo eficiente de acceso a la información pública y a los documentos contenidos en los archivos, facultando al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, con la determinación de las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

<sup>4</sup> Artículo 2, fracción LVII, de los Lineamientos para la Administración de Documentos en el Estado de México.

Si bien, a través del primer programa de reforma administrativa, encabezado por la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República hacia 1965, “en el cual se enfatizaba la necesidad de incluir en él a los archivos, a través de un esquema organizativo acorde con la propia modernización de otras instancias reguladoras del proceso administrativo” (Ramírez Deleón, 2011: 19), que logró su formalización mediante el Sistema Nacional de Archivos, en 1978, regulado por la hoy vigente Ley Federal de Archivos. El *nuevo* Sistema Nacional de Archivos busca mejorar la estructura y el funcionamiento de los archivos del país, con la adopción, articulación y difusión de políticas, estrategias, métodos, programas y disposiciones en materia archivística.

De igual manera, la iniciativa de la Ley General de Archivos<sup>5</sup> prevé que cada estado contará con un sistema local, conformado por el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, metodologías, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

La reforma constitucional en materia de transparencia establece, en el último párrafo del apartado A del artículo 6º de la Carta Magna, que el organismo garante, hoy Inai, “coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la federación, la entidad especializada en materia de archivos y el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas”.

<sup>5</sup> Disponible en [www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-17-1/assets/documentos/Inic\\_Cristina\\_otras\\_Ley\\_Gal\\_Archivos.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-17-1/assets/documentos/Inic_Cristina_otras_Ley_Gal_Archivos.pdf).

Como se advierte, uno de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia es el Archivo General de la Nación (AGN), órgano rector de la archivística nacional que debe custodiar, ordenar, describir y conservar los documentos que componen su acervo, con el fin de facilitar y promover la consulta y aprovechamiento público. Ello, insisto, no es casualidad, sino, más bien, el hecho irrefutable de que el acceso a la información pública es un derecho fundamental meramente documental, ya que los archivos son el factor determinante para lograr su eficaz ejercicio.

En concordancia con la reforma constitucional en materia de transparencia, el artículo 5º, fracción VI, de nuestra Constitución establece que los sujetos obligados deben preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y los resultados obtenidos.

Asimismo, en virtud de la citada reforma, el 4 de mayo de 2015 se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo artículo quinto transitorio mandata que las legislaturas de los estados tendrían el plazo de hasta un año contado a partir de la entrada en vigor del decreto emisor para armonizar sus leyes locales conforme a la norma general.

En consecuencia, la LIX Legislatura del Estado de México, para cumplir cabalmente con este mandato, aprobó por unanimidad la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, publicada el 4 de mayo de 2016 en la Gaceta del Gobierno del Estado de México.

Así, nuestra hoy vigente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios retoma temas ligados con los archivos a lo largo de su articulado. Primeramente, el artículo 18 señala que los sujetos obligados deben documentar todo acto derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. En un sentido similar, el artículo 24, fracción VI, instruye que, para el cumplimiento de los objetivos legales, los sujetos obligados deben constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivos y gestión documental, lo cual se refuerza en el último párrafo de ese artículo, que establece que, en la administración, gestión y custodia de los archivos de información pública, los sujetos obligados, los servidores públicos habilitados y los servidores públicos en general deben ajustarse a lo estipulado por la normatividad aplicable.

Las citadas disposiciones legales atienden, principalmente, a que los archivos son la evidencia contundente del quehacer gubernamental, como instrumentos relevantes para la revisión, análisis y verificación de la labor de las administraciones públicas. Adicionalmente, contar con un sistema de archivos y gestión documental, por obvias razones, constituye una herramienta para la eficiencia y eficacia de cualquier gestión administrativa.

Aunado a ello, la fracción II del artículo 46 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios indica que el responsable del área coordinadora de archivos o equivalente también forma parte del Comité de Transparencia de los sujetos obligados. Finalmente, la fracción XLIX del artículo 92 de ese ordenamiento legal refiere, como obligaciones comunes de transparencia, el catálogo de disposición y la guía de archivo documental, los cuales deben hallarse a disposición del público de manera permanente y actualizada.

Conforme a los Lineamientos para la administración de documentos en el Estado de México, el catálogo de disposición documental es el registro general y sistemático que contiene las políticas y criterios de conservación y vigencia de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo de vida, que debe contemplar el tratamiento que, por disposición legal o jurídica, se da a ciertos documentos, y el establecimiento de los valores documentales los plazos de conservación, la vigencia documental y el destino de los documentos.<sup>6</sup> Por otro lado, la guía de archivos es el esquema general de descripción de las series documentales del archivo, que indica sus características y datos esenciales, según el cuadro general de clasificación archivística.<sup>7</sup>

Por estas razones, se concluye que los archivos representan la columna vertebral y las piezas estratégicas de la gestión pública; además, son elementos indispensables para la transparencia y el acceso a la información pública, por lo que, para lograr el ejercicio eficaz de este derecho, se requiere del buen uso y manejo de los archivos, en tanto factor determinante para la toma de decisiones de quien lo hace valer.

En suma, el derecho de acceso a la información pública no puede concretarse sin archivos, ya que éstos son los soportes de la información y, por ende, impiden que aquél se tambalee. La importancia de los archivos en la transparencia y el acceso a la información pública radica, principalmente, en que constituyen la materia prima de éstos.

<sup>6</sup> Artículo 2, fracción XIII, de los Lineamientos para la Administración de Documentos en el Estado de México.

<sup>7</sup> Artículo 2, fracción XL, de los Lineamientos para la Administración de Documentos en el Estado de México.

## Fuentes de consulta

Ramírez Deleón, José Antonio (2011), *Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos (archivos de trámite, de concentración e históricos)*, serie Gestión de documentos y administración de archivos, Instituto Federal de Acceso a la Información / Archivo General de la Nación, México.

## Sobre los autores

### *Rodolfo Alanis Boyzo*

Es, actualmente, el director de Administración y Servicios Documentales del Gobierno del Estado de México. Durante 42 años, su actividad profesional ha comprendido la administración documental, el servicio público, la docencia y la investigación histórica. Ha sido titular de trece dependencias mexiquenses ligadas con la administración de documentos y se ha desempeñado como catedrático en la Universidad Autónoma del Estado de México, así como instructor de numerosos cursos, talleres, seminarios y diplomados. Es autor de ocho libros y de 190 artículos incluidos en diversas publicaciones periódicas.

## *Claudia Elizabeth Avalos Cedillo*

Es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí e integrante de la Barra Mexicana Colegio de Abogados A. C., con una extensa trayectoria en el Poder Judicial federal. Ha sido catedrática en numerosas universidades de dicha entidad. Ha destacado como ponente en coloquios, conversatorios y seminarios nacionales e internacionales en materia de transparencia, archivos públicos, gobierno abierto y protección de los datos personales y como organizadora de foros, congresos y diplomados en derecho y defensa constitucional, entre otros tópicos. Desde 2014, ocupa el cargo de comisionada en la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí, en la cual encabeza los comités de transparencia; documentación y archivos; protección de los datos personales; gobierno abierto y tecnologías de la información.

## *Catalina Camarillo Rosas*

Es maestra en Derecho Fiscal por la Universidad del Valle de México, licenciada en Derecho y especialista en Derecho de Amparo por la Universidad Autónoma del Estado de México. Cuenta con el Diplomado en Auditoría de Obra Pública por la Facultad de Arquitectura y Diseño de la referida casa de estudios. Tiene amplia experiencia en el sector público en materia fiscal y fiscalización superior, en el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y el Servicio de Administración Tributaria. Actualmente, es catedrática en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Toluca y en la Universidad de Ixtlahuaca. Desde abril de 2015, es secretaria técnica del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

## *Francisco Fernández Cuesta*

Es licenciado en Historia por la Universidad de Cantabria y máster en Documentación Digital por la Universidad Pompeu Fabra. Cuenta con el Diploma de Estudios Avanzados en Información y Documentación por la Universidad de Salamanca. Es director del Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de España. Miembro del Cuerpo Facultativo de Archiveros del Estado, fue jefe de Valoración y Acceso en el Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares. Actualmente, colabora con los grupos de trabajo de Coordinación de Archivos del citado ministerio y de Funciones Comunes de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos. Fue parte del equipo de expertos que elaboró el Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos de la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Es autor de varios artículos sobre la gestión de documentos y su vinculación con la transparencia. Es miembro del Consejo de Administración de la Asociación de Archiveros de Castilla y León y responsable de su Área de Participación y Estudios.

## *José Guadalupe Luna Hernández*

Es maestro en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Panamericana, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenta con una amplia experiencia profesional en el servicio público, en el cual ha destacado durante casi tres lustros. Es autor del libro *Información programática y rendición de cuentas* y articulista en diversos medios de comunicación. Ha sobresalido como ponente y conferencista en numerosas actividades nacionales e internacionales. Desde julio de 2015, es comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, donde impulsa especialmente los temas ligados con los archivos y la gestión documental.

## *Julián Antonio Prior Cabanillas*

Es doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y máster en Historia de las Instituciones Políticas y Jurídicas de los Países de la Europa Mediterránea por las universidades Autónoma de Madrid, de Córdoba, de Messina y de Milán. Actualmente, es jefe de Área de la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales del Gobierno de España. Miembro del Cuerpo Facultativo de Archiveros del Estado, ha laborado en archivos regionales y municipales y en la sección de referencias del Archivo Histórico Nacional de España. Fue responsable técnico de la Unidad de Coordinación de Archivos de la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Documental del Ministerio de Defensa.





Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios