

Aspectos primordiales que no pueden faltar en una ley de archivos para la Administración Pública Federal.

Jorge Nacif Mina
Escuela Mexicana de Archivos A.C.

“LOS ARCHIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO PUEDEN ORGANIZARSE, CLASIFICARSE, DESCRIBIRSE, INSTALARSE Y VALORARSE POR DECRETO, SE REQUIERE TENER CONOCIMIENTO EXACTO DE SUS SERIES Y EXPEDIENTES, DE LAS ATRIBUCIONES, FUNCIONES Y FACULTADES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA GENERADORA, PARA LO CUAL SE NECESITA ELABORAR UN ESTUDIO INSTITUCIONAL, SI ESTO NO SE DA SE CORRE EL RIESGO DE CAER EN LA SIMULACIÓN”

CIUDAD UNIVERSITARIA, 19 DE JUNIO DE 2008

Estimados amigos: desde hace ya muchos años, digamos algo así como veinte, aprendí de mi maestra Guadalupe Pérez San Vicente, y después de María Elena Bribiesca Sumano, también mentora en estos caminos, que ningún archivo es igual a otro, fundamentando que cada uno se forma con un conjunto de documentos integrados en expedientes de una misma institución, persona jurídica o física, y tienen que ver con su organización, sus funciones y obligaciones legales, administrativas, contables o fiscales.

Tiempo después corroboré aquellas enseñanzas al estudiar a Antonia Heredia, Aurelio Tanodi, Elio Lodolini, Cruz Mundet, Ramón Alberch, entre otros clásicos de la archivística mundial; la concepción de que no se clasifica, no se ordena a priori sino a posteriori ha prevalecido durante todos estos años.

Por eso cuando tenemos que hablar de una ley de archivos, y no pretendo meterme en la técnica parlamentaria o en los procedimientos legislativos no propios de mis reducidos conocimientos, regreso a las lecturas de mis autores y busco cuales son los aspectos primordiales que no deben de faltar para que una ley de archivos sea eficiente, que resuelva la problemática que se presenta y no se quede en una ley cosmética, la que puede tener frases muy bien construidas o muchos artículos y fracciones, pero que no se puede aplicar, porque tiene faltantes u omisiones por desconocimiento, no sólo de la ciencia archivística, sino de las instituciones que generan, en cumplimiento de sus atribuciones, documentos que deben de integrarse en expedientes.

Así para iniciar, los legisladores y sus asesores, deben de conocer el desarrollo de la administración pública, en este caso, desde la creación misma de la República Federal en aquel año de 1824, dando un seguimiento sobre la formación de las instituciones administrativas y gubernamentales que tenemos en la actualidad, conociendo, siempre conociendo los objetivos, funciones, acciones sustantivas y la documentación sustantiva que se genera en el cumplimiento de dichas atribuciones.

Para tener la información adecuada en el trabajo, en la configuración de una ley de archivos se requiere, y ya lo hemos discutido, sin mucho eco, revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y si ya se reformó nuestra Constitución, está ley también debería someterse a una reforma para incluir la práctica de la organización y conservación de los archivos.

Pero mientras eso llega a suceder, veamos que, si la teoría archivística y la única normatividad vigente en la materia para la Administración Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2004, establecen que para organizar archivos es necesario identificar y clasificar atribuciones, es fundamento del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se indica que:

“En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias”.

Por lo que podemos afirmar que en los archivos se resguarda el resultado del cumplimiento de esas atribuciones que sus reglamentos internos establecen.

De igual manera la actividad archivística también se encuentra señalada en la Ley Orgánica en comento, en el artículo 20 que dice:

“Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal”

Luego entonces, atendiendo a este artículo, una ley de archivos no puede omitir la necesidad de establecer de manera obligatoria la existencia de una unidad administrativa que se encargue al 100% del funcionamiento del servicio de apoyo en materia de archivos, es necesario dejar claro que debe ser de tiempo completo, no cuando otra actividad o atribución lo permita, como sucede en la mayoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

También es importante que esa hipotética ley de archivos de la que comentamos, norme sobre la obligación de las unidades administrativas de tener un archivo administrativo, conocido como de trámite, organizado, conservado y actualizado, uno por cada unidad administrativa, y uno de

concentración, siendo el general, no muchos “archivos” con documentación fotocopiada y colocados en pasillos, bodegas, sótanos en fin por donde quiera. Un archivo de trámite por unidad administrativa.

Tanto la unidad administrativa responsable del sistema archivístico, como los archivos de trámite deben de tener atribuciones concretas que cumplir, así que en la ley debe establecerse como primera gran obligación que al organizar un archivo se debe asegurar la disponibilidad, localización expedita, integridad y conservación de los documentos de archivo integrados en expedientes que son las unidades de instalación de los archivos administrativos e históricos.

Si comentamos sobre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no podemos omitir que al elaborar la ley de archivos deben de consultarse otras leyes generales y federales y/o normas, reglamentos, decretos y acuerdos que de alguna manera tienen que ver con archivos y manejo documentos, como son por ejemplo:

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento; La Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; el Código Penal Federal; el Código Federal de Procedimientos Penales; el Reglamento del Archivo General de la Nación del 13 de abril de 1946; el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos a que se sujetará la guarda, custodia y plazo de conservación del Archivo Contable Gubernamental; Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración pública Federal, entre otros, si no fuera así la ley de archivos causaría grandes conflictos a las unidades administrativas.

Podemos observar que existe material legislativo para poder emprender la tarea con seguridad, pero es importante destacar que a partir de que México entró a la era de transparencia y acceso a la información y que el trabajo en los archivos ha sido elevado a rango constitucional, con la fracción V del Artículo 6°, archivar ya no es poner, guardar, enlistar, empaquetar documentos, carpetas o expedientes en depósitos con cajas contenedoras, ahora archivar es sistematizar la información contenida en ellos, tanto la textual como la iconográfica, y así cumplir con el derecho a la información, principal objetivo de cualquier archivo, ya fuera administrativo o histórico.

Partiendo de estas ideas, señalaremos algunos aspectos primordiales para que una ley de archivos contemple las herramientas necesarias para:

1. Evitar la elaboración de carpetas con correspondencia de entrada y carpetas con correspondencia de salida.
2. Establecer que la unidad de instalación de los archivos debe ser el expediente, ya que en él se encuentra la resolución administrativa, legal, contable, fiscal por lo que se inicio el procedimiento o asunto.

3. El establecimiento del sistema institucional de archivos, incluyendo la organización obligatoria de una unidad administrativa exclusiva para el trabajo archivístico, con atribuciones propias, archivos de trámite por unidad administrativa, de concentración por dependencia o entidad y la posibilidad de tener archivos históricos.
4. Dejar claro cuál será el sistema de clasificación archivística y cuales las variantes aceptadas, evitando interpretaciones generadas por las autoridades involucradas al respecto.
5. Determinar las dependencias que serán parte de las autoridades archivísticas, aquellas que tengan que ver con la información, con documentos contables y fiscales, con documentos eminentemente administrativos, con los históricos y con la verificación del cumplimiento de la propia ley.
6. Determinar los tipos de archivos, aparte de los de trámite, concentración e históricos, como pueden ser: el archivo de personal y el de Programación y Presupuesto (aclarando aquí la inexistencia de archivos reservados).
7. Determinar cuando un expediente siendo histórico puede consultarse sin violar el carácter de reserva o confidencialidad.
8. Establecer parámetros generales para un sistema de administración de documentos electrónicos.
9. Establecer parámetros para la administración de expedientes contables y el único de personal.
10. Propiciar la organización de comités de valoración documental por sectores en la administración pública.
11. Contemplar la profesionalización del los responsables del sistema archivístico en todas sus facetas.

Una Ley de archivos debe de ser para toda administración pública federal, en este caso, se debe entender que no será la ley para IFAI o del AGN, aunque si debe de fortalecer a esa institución archivística, es decir al AGN, de esta ley debe salir un verdadero Archivo Nacional, un instituto archivístico completo con capacidad de resolución, es más me atrevería a manifestar mi deseo de que se convierta en un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, es decir que no dependa de Secretaría de Estado alguna, para lo cual se requiere que la ley le otorgue capacidad para reestructurarse totalmente, para poder responder al reto que tendrá ante la sociedad, la administración y el derecho que tenemos todos a consultar los archivos públicos, ya fueran administrativos o históricos, sin omisiones, negativas o falta de información por considerarlos inexistentes o muertos.

Quiero finalizar mi exposición aclarando que es posible que algunos de los aspectos aquí manifestados sean parte más de un reglamento que de una ley, eso se los dejo a los especialistas, pero es necesario que no se omitan.

De nada serviría organizar un archivo administrativo o histórico, si en este no se localizan expedientes de manera expedita... si su función no fuera para llegar a la investigación o para poder obtener información como lo consagra el artículo 6° constitucional.

De nada serviría tener instrumentos de consulta y control archivístico si estos no reflejan fielmente la clasificación física, la ordenación e instalación de los archivos... sería una simple simulación como sucede ya en muchos archivos de unidades administrativas en la Administración Pública en México.

Ya es hora de sumar y dejar de restar.

Ojalá, que en árabe significa dios quiera, no se politice, ni caiga en aspectos de ideología política la futura, si es que llega a existir, ley de archivos, ojalá se tome en cuenta, a los que han trabajado por tanto tiempo, y que conocen las entrañas de los archivos; ojalá no contesten a nuestros cuestionamientos con la clásica frase “.... y en donde dice...” o “así he trabajado siempre”. Ojalá... ojalá.