

La Normatividad archivística vigente y la Administración Pública en México

Jorge Nacif Mina

Instituto de Estudios Históricos Carlos de Sigüenza y Góngora A. C. y
Escuela Mexicana de Archivos A. C.

“LA ORGANIZACIÓN DE LOS ARCHIVOS DEBERÁ ASEGURAR LA DISPONIBILIDAD, LOCALIZACIÓN EXPEDITA, INTEGRIDAD Y CONSERVACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE ARCHIVO...”

“La organización de los archivos deberá asegurar la disponibilidad, localización expedita, integridad y conservación de los documentos de archivo...”

Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal. D.O.F. 20 de febrero 2004

Hasta el año de 1949, aproximadamente, los archivos tuvieron dentro de la Administración Pública un alto nivel institucional, jurídico y una reconocida capacidad técnica y operativa en su condición de generador de servicios esenciales para los órganos de gobierno. En la Administración Pública Federal se le había dado un rango de prioridad a los servicios archivísticos, razón por lo cual “no cabe sino decir que los archivos son hoy, en comparación con lo que han sido en las etapas anteriores de su historia, lo que es la noche respecto al día”

Hace poco más de cincuenta y siete años, aproximadamente, el país y la administración pública cambiaron, y, al faltar una planeación integral para el cambio, los archivos se quedaron en un letargo y no pudieron adaptarse a las nuevas condiciones que se presentaron en cada una de las dependencias y entidades. Así fueron, poco a poco, saturándose de papeles hasta convertirse en bodegas o almacenes donde, a falta de personal capacitado, de técnicas archivísticas de selección y valoración, y de presupuestos adecuados para su funcionamiento, se frenó el servicio archivístico y se generaron áreas de resguardo de documentos conocidas como archivos muertos.

Ese cambio, al que se le ha acreditado el retroceso de los servicios archivísticos, se consignó en el crecimiento de las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades, así como en la rápida introducción y difusión que en ellas alcanzaron las modernas tecnologías de producción y reproducción masiva de documentos, provocando uno más de los problemas de los archivos, *la explosión documental*, fenómeno imposible de combatir sin armas propicias para tener éxito.

Sin embargo, a partir de 1976, como parte del programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y el propio Archivo General de la Nación, de la Secretaría de Gobernación, plantearon

la necesidad de mejorar el funcionamiento de los archivos de las diversas instituciones gubernamentales, con el objetivo de convertirlos en órganos eficaces que pudieran coadyuvar al cumplimiento de las atribuciones asignadas a cada una de ellas. Para tal fin se diseñó el Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal, con el que se establecieron las bases de coordinación entre los diferentes organismos públicos.

Fue en ese momento que por primera ocasión se ordenó la organización de los “archivos de trámite”, a los que llamaron “unidades de documentación en trámite”; de los “archivos de concentración”, conocidos como “unidades de documentación en concentración” y de los “archivos históricos”, denominados “unidades de documentación histórica”. Además, se determinó la creación de una Unidad Central de Administración de Documentos, encargada de coordinar el proceso archivístico en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pero no se estableció la obligatoriedad de generar un servicio de consulta de la documentación administrativa activa o vigente¹.

En fin, para poder emprender una evaluación de la problemática que los archivos mexicanos de la Administración Pública enfrentan en su tarea de garantizar el libre acceso a la información es necesario subrayar el hecho de que todas las acciones de la Administración Pública, producen o son producto de un documento, por medio del cual se transmite la información generada en el manejo de los asuntos oficiales. Por esta razón todos los documentos deben ser conservados en el repositorio denominado archivo público, donde se consultarán como testimonio fiel del cumplimiento de las atribuciones de las dependencias y entidades, por eso los documentos públicos son la columna vertebral del acceso a la información y, por ende, de la tan apelada rendición de cuentas.

Lo anterior es muestra de que los archivos son parte legítima y necesaria de la Administración Pública, ya fuera Federal, Estatal o Municipal, No obstante, parecería que ni a ésta ni a sus estudiosos les ha interesado en lo más mínimo, por lo que la problemática que tienen que enfrentar las autoridades archivísticas para garantizar el libre acceso a la información en los archivos públicos, estriba, en primera instancia, en la *ineficiencia*, el *estancamiento*, la *marginalidad* y el *escaso servicio* que estos repositorios brindan a las propias dependencias y entidades gubernamentales.

En el gobierno, no sólo en el Federal, sino también en los Estatales y Municipales, se ha considerado a los archivos como algo parecido a una bodega llena de paquetes con papeles inútiles, sin importar que contengan información fundamental tanto para el desempeño cotidiano de las actividades como para la eficiente rendición de cuentas.

En realidad, la lista de los aspectos que componen la problemática de los archivos podría ser más detallada, pero con lo comentado queda claro que existe una crisis que ha abarcado todos los niveles que se pueden considerar. Se ha constituido así un desequilibrio cabal en la organización y estructura archivística, que afecta a los servicios archivísticos de las dependencias y entidades en su conjunto, visión que ya había sido registrada, desde 1988, por Enrique Ampudia Mello en su

¹ Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, firmaron convenios con el AGN para instalar el Sistema Red de Archivos, lo que hicieron según sus posibilidades y ajustando el sistema a su organización.

obra *Institucionalidad y Gobierno: un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública*.

EL PROBLEMA EN LA ACTUALIDAD:

Debemos entender que las obligaciones actuales de las autoridades archivísticas no se limitan al servicio de consulta de documentos históricos resguardados en los acervos como se podría pensar; sus obligaciones abarcan mucho más. Naturalmente, la conservación de los testimonios, la descripción de los expedientes y documentos, la difusión de los fondos documentales resguardados son parte de las acciones archivísticas, pero se requiere también el trabajo en los archivos administrativos de las dependencias y entidades, los cuales, al ser originales y sustantivos, formarán parte de esa memoria histórica, que no puede ser reservada sino que es pública por su propia naturaleza.

Los Archivos Generales deben ser los líderes, el hilo conductor en el derecho a la información, tanto de manera interna como para los archivos administrativos e históricos del Gobierno Federal. Lo afirmamos no porque creemos que esa obligación la haya adquirido a partir de la publicación de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino porque propiciar y generar los medios para cumplir con el derecho a la información pública consagrado por el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es parte de la esencia misma de los archivos generales. Por desgracia parecería que ese derecho se convirtió en una tragedia archivística para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a partir del momento en que las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obligaron a la organización de los archivos², reaccionando como si fuera una imposición y no una obligación, olvidando que mucho antes de que existieran esas leyes ya se contaba con un marco jurídico en la materia, que al parecer no se ha aplicado en su totalidad.

Con la intención de dar ejemplos de este marco normativo y de manera informativa se reproduce parte de sus contenidos:

1) Ley General de Bienes Nacionales . (08 enero 1982).

Artículo 2. Son bienes de dominio público:

XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como *los documentos y expedientes de las oficinas*; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; *los archivos*, las fono grabaciones, películas,

² El artículo Décimo Transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que: "Los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a la que se refiere el artículo 32".

archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos.

2) Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas .
(06 mayo 1972).

Artículo 36. Por determinación de esta Ley son monumentos históricos:

II. Los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y de las casas curiales.

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

3) Código Penal Federal.
(14 agosto 1931)

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión”.

Artículo 381. Además de la pena que le corresponda conforme a los artículos 370 y 371, se aplicarán al delincuente las penas previstas en este artículo, en los casos siguientes:

XIV. Cuando se trate de expedientes o documentos de protocolo, oficina o archivos públicos, de documentos que contengan obligación, liberación o transmisión de deberes que obren en expediente judicial, con afectación de alguna función pública. Si el delito lo comete el servidor público de la oficina en que se encuentre el expediente o documento, se le impondrá además, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, de seis meses a tres años.

4) Código Federal de Procedimientos Penales
(30 agosto 1934)

Artículo 280. Los documentos públicos harán prueba plena, salvo el derecho de las partes para redargüirlos de falsedad y para pedir su cotejo con los protocolos o con los originales existentes en los archivos”.

5) Reglamento del Archivo General de la Nación
(13 abril 1946)

Artículo 6º. Ningún documento de los comprendidos en la fracción I del artículo 1º. y el

artículo 3º podrá ser destruido enajenado sin el permiso correspondiente de la persona designada por la Dirección del Archivo para que dictamine sobre su valor histórico y la conveniencia de su destrucción o enajenación”.

6) Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos a que se sujetará la guarda, custodia y plazo de conservación del Archivo Contable Gubernamental.

(25 agosto 1998)

Artículo Tercero. El tiempo de guarda de los documentos que integran el Archivo Contable Gubernamental será de cinco años, contado a partir del ejercicio siguiente a aquel en que se elabore el documento.

Tratándose de la documentación que ampare inversiones en activos fijos y en obras públicas, así como aquella que sirva de base para el fincamiento de responsabilidades o procesos judiciales, deberá conservarse como mínimo durante un periodo de doce años.

En caso de que otras disposiciones jurídicas establezcan plazos mayores a los señalados para la conservación de dicha documentación, se estará a lo establecido por éstas.

La falta de estudio sobre y aplicación sobre la normatividad en la materia ha tenido, como hemos comentado, a la información soportada en documentos públicos, inmersa en paquetes, atados y cajas guardadas en galerones con techumbre de cartón, en estacionamientos ocupando cajones destinados originalmente a vehículos con separación de tablaroca, sótanos insalubres y hasta cuartos de azoteas de los inmuebles gubernamentales, esperando ser dados de baja o destruidos, ya fuera porque los plazos de conservación se vencieron, sin que se revisaran sus contenidos, o por las malas condiciones que provoca la humedad, el calor excesivo y por microorganismos que se generan a causa del polvo y la basura que comparten espacio con expedientes y documentos.

El resultado del artículo 32 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental son los Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2004, después de largas reuniones de trabajo entre el Archivo General de la Nación y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; así se hizo oficial la primera normatividad para la organización y conservación de archivos para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la firme intención de dar los primeros pasos para la regulación de esa actividad fundamental y prioritaria, poniendo en la mesa los problemas archivísticos que se deben resolver para garantizar el acceso a la información; ya el segundo párrafo del artículo 32 de la Ley manifiesta que los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos y que deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo, **este es el primer contacto de los archivos públicos con la transparencia y acceso a la información pública, y representa el reto inicial de los responsables de su funcionamiento en las dependencias y entidades.**

Los lineamientos de referencia, establecen los criterios de organización y conservación de la documentación contenida en los archivos con el objeto de que se conserven íntegros y disponibles para permitir y facilitar un acceso a la información, así que, en las dependencias y entidades la organización de sus archivos deberá **asegurar la disponibilidad, localización expedita, integridad y conservación de los documentos de archivo que poseen**, ya fueran administrativos o históricos, **teniéndolos dispuestos para ser consultados y así, de alguna manera, garantizar el acceso a la información, lo que se logrará con un sistema archivístico apegado a los Lineamientos que se comentan.**

Para que el sistema archivístico funcione garantizando el acceso a la información pública, es necesario que las dependencias y entidades, así como sus delegaciones o equivalentes determinen el número de áreas de Control de Gestión necesarias para recibir y distribuir la documentación de entrada; registrar y controlar la documentación de entrada y de salida y recibir y despachar la documentación de salida de sus áreas administrativas. **Es ahí, en el control de gestión documental, en donde inicia la construcción archivística, ya que es el vínculo que remite la documentación a los archivos de trámite para ser integrados a expedientes ya existentes o abrir nuevos, respetando la clasificación archivística oficial.**

Los Lineamientos, son una guía oficial para la organización del sistema archivístico, ya que establece la conformación de los tres tipos de archivos: trámite, concentración e histórico, y sus funciones básicas, mismas que permiten, ante su aplicación, adoptar medidas para administrar y conservar los documentos, integrados en expedientes, generados o recibidos cuyo contenido y estructura permitan identificarlos como documentos de archivo, asegurando la identidad e integridad de su información y propiciando su acceso a la consulta pública.

Sin embargo, para poder organizar o establecer lo que se ha llamado la reingeniería archivística, se requiere que en las dependencias y entidades se cuente un área administrativa, que dedicándose de tiempo completo a los archivos, se convierta en la cabeza de ese sistema archivístico; que al mismo tiempo que estructure la organización archivística, apoye a los Comités de Información (creados por el artículo 29 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), en la elaboración de criterios específicos en la materia así como en la elaboración de los procedimientos archivísticos que faciliten el acceso a la información. Por eso en el numeral sexto de los lineamientos se recomienda la creación de un Área Coordinadora de Archivos, la que debe de funcionar como la columna vertebral del sistema archivístico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Para que las dependencias y entidades propicien la organización, conservación y localización expedita de los archivos administrativos, se requiere que los titulares se aseguren de la elaboración de los instrumentos de consulta y control archivístico básicos, siendo éstos: el Cuadro General de Clasificación Archivística (instrumento técnico que refleja la estructura de un archivo con base en las atribuciones y funciones de cada dependencia o entidad), Catálogo de Disposición Documental (registro general y sistemático que establece los valores documentales, los plazos de conservación, la vigencia documental, la clasificación de reserva o confidencialidad y el destino final de la

documentación), los Inventarios Documentales (instrumentos de consulta que describen las series y expedientes de un archivo y que permiten su localización – inventario general - , transferencia – inventario de transferencia - ,o baja documental – inventario de baja documental -) y el nuevo instrumento que incorpora el artículo 32 de la Ley, la Guía Simple de Archivos (esquema general de descripción de las series documentales de los archivos de una dependencia o entidad, que indica sus características fundamentales conforme al cuadro general de clasificación y sus datos generales).

Los titulares de los archivos públicos, deben de comprender que con la Ley el trabajo en los archivos se ha modificado, ha cambiado positivamente, ya que ahora se dirige con la perspectiva de tener expedientes ordenados para cumplir con el derecho a la información, y sus instrumentos de consulta y control, que incluyen y se vinculan con los expedientes reservados y confidenciales se convierten en documentos públicos, apoyo fundamental para la consulta de los archivos, ya fueran de trámite o de concentración.

Ahora, los archivistas deben vencer y olvidar aquella regla no escrita, que gobernó por más de veinte y ocho años en la Administración Pública Federal, la que establecía que los archivos sólo los podían consultar aquellas áreas administrativas que los habían generado y nadie más, ¡claro al menos que existiera una orden judicial! y como todo aquello que se archivaba ya no servía, pues nadie los consultaba; lo que servía se encontraba guardado en la oficina generadora y no en un archivo público. Hoy en día el sentido es trabajar para ordenar el futuro desde los archivos.

Si se quisiera dar una conclusión de estas reflexiones en torno de la problemática que los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal enfrentan para garantizar el libre acceso a la información, tendríamos que decir que el principal de ellos es el propiciar la aplicación inmediata en sus archivos del término archivar, si porque cambió a raíz de que el derecho a la información en México es toda una realidad, ahora archivar es: Sistematizar la Información para asegurar la disponibilidad, localización expedita, integridad y conservación de los documentos de archivos y eso sólo se logra con archivos ordenados, conservados y funcionando.