

Título de la ponencia: El carácter público de los archivos históricos y la legislación en materia de acceso a la información.

Mesa 2: Líneas de Investigación Archivística. Desarrollo teórico y su aplicación

Nombre(s) del(os) autor(es): **Luis Torres Monroy**

Procedencia: **Archivo Histórico de la UNAM**

Datos de localización: teléfono y correo electrónico: Tel. 56 22 69 95 Ext. 2043; Correo electrónico: ltorresunam@yahoo.com.mx

El carácter público de los archivos históricos y la legislación en materia de acceso a la información.

Luis Torres Monroy

Archivo Histórico de la UNAM

PRESENTACIÓN

Es objetivo de mi participación compartir con ustedes el esquema general de una investigación que busca analizar el fenómeno normativo que hemos vivido en México en materia de acceso a la información y las obligaciones relacionadas con la transparencia durante los años recientes y sus efectos en las tareas, atribuciones y funciones que se realizan los archivos, en esta oportunidad particularmente en lo que se refiere a la regulación del acceso a los documentos que resguardan los archivos históricos.

Conviene advertir que si bien el tema del acceso involucra a los archivos desde su fase administrativa me interesa analizar el caso particular de los archivos históricos porque en la Ley Federal de Archivos vigente éstos se definen explícitamente como fuentes de “acceso público” (Art. 4, Frac. VI), caracterización que cobra su pleno sentido si se le contextualiza en las sucesivas reformas al 6º Constitucional que han consolidado en México el principio de “máxima publicidad” de la información pública en el ejercicio del derecho

ciudadano al acceso a la información, derecho este último elevado mediante las reformas constitucionales de junio de 2011 a la calidad de derecho humano.¹

Frente a la expectativa que ha generado la eventual discusión de una Ley General de Archivos, considero oportuno aportar a la construcción de los argumentos académicos que contribuyan al diseño de una ley general de archivos de avanzada que, además de recoger y consolidar los logros alcanzados en la Ley Federal, proyecte la singularidad de los archivos en general como fuentes de acceso público. El principio de “progresividad” en el diseño legislativo que se halla inserto en nuestra Constitución desde junio de 2011 permite aspirar a esto y más.

PRESUPUESTO GENERAL

Cuando se publicó en México la Ley Federal de Transparencia hace ya más de una década, los archivistas vimos con recelo la atribución concedida al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para que junto con el Archivo General de la Nación (en adelante AGN) elaborara los lineamientos generales para la organización y conservación de archivos. En aquellos Lineamientos publicados en 2004 se puso en evidencia el riesgo que representa diseñar una normativa en materia archivística desde la preocupación por conciliar las necesidades de los archivos con otras ajenas, como en esencia lo son las que se plantean para regular las obligaciones de transparencia, la rendición de cuentas, y los derechos ciudadanos de acceso a la información y la protección de datos personales.

¹ Como es sabido, el proceso de reformas al 6º Constitucional inició con aquella de diciembre de 1977, y sus más recientes modificaciones datan de 2014.

Como consecuencia de esta situación hoy somos herederos, por ejemplo, de una suerte de reconstrucción de algunos conceptos y principios antiguamente inconfundibles en la teoría y en la práctica archivística. Entre otros, es notable la forma en que se desvirtúa hasta casi su aniquilación del *principio de procedencia y orden original* cuando se considera el cuadro de clasificación funcional como modelo de organización archivística, y también cómo se contribuye a la confusión conceptual cuando se habla de instrumentos como la “guía simple”, el “catálogo de disposición documental”, los inventarios “general”, “de transferencia” y de “baja documental”.²

En su momento los archivistas advertimos sobre el problema que representa normar los distintos ámbitos de la transparencia y del acceso a la información de forma vinculada con la normatividad que requieren los archivos. Desde luego, no hemos negado ni podremos negar los vasos comunicantes que necesariamente existen entre uno y otro ámbito, pero insistimos en que tal situación lejos de favorecer un mejoramiento normativo en los archivos ha generado confusión cuando no una dispersión no sólo normativa sino incluso en el diseño institucional resultante que, llevado al extremo, propicia la confusión de funciones y atribuciones: un ejemplo notable es la actual redacción del Art. 12 de la Ley Federal de Archivos donde se reafirma la atribución del Comité de Información (aunque por fortuna el Comité desaparece en la nueva Ley General de Transparencia, es preciso ubicar esta atribución en el ámbito de instancias propiamente archivísticas) para autorizar los “criterios específicos en materia de organización y conservación de archivos” y al mismo tiempo los criterios correspondientes a “los expedientes que contengan información y documentación clasificada como reservada y/o confidencial” (Frac. II).

² Ley Federal de Archivos, Art. 4.

En abril de 2011, y en ocasión de la discusión de la iniciativa de Ley Federal de Archivos –que finalmente se publicaría en enero de 2012– los académicos del Archivo Histórico de la UNAM pusimos en un documento nuestras observaciones al “Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos a la minuta proyecto de decreto de la Ley Federal de Archivos.”³

Con relación al asunto normativo general y en consideración de la situación de los órganos con autonomía constitucional, aplaudimos que en dicho dictamen se preservara el espíritu de que la normativa específica, en caso de los archivos de sujetos obligados distintos al Ejecutivo Federal, fuera prerrogativa de la entidad correspondiente, y ya específicamente sobre el tema del acceso, consideramos como gran virtud que desde su definición el archivo histórico se le caracterizara como “fuente de acceso público” por las expectativas que legalmente pudiera acarrear, particularmente en materia de las responsabilidades institucionales exigibles para el acceso a la información.

Una reflexión necesaria pasa por desentrañar el alcance de dos artículos contenidos en la Ley Federal de Archivos que por su relevancia para el tema conviene citar textualmente:

Artículo 26. Para el acceso a los documentos de los archivos históricos de los sujetos obligados y del Archivo General de la Nación no será aplicable el procedimiento de acceso previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que el acceso a los mismos se efectuará conforme al procedimiento que establezcan los propios archivos.

³ Comentarios del Archivo Histórico de la UNAM al *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos a la minuta proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Archivos*, publicado el martes 22 de marzo de 2011 en la *Gaceta Parlamentaria* No. 232.

Los documentos contenidos en los archivos históricos y los identificados como históricos confidenciales no serán susceptibles de clasificación como reservados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 27. La información clasificada como confidencial con fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, respecto de la cual se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservará tal carácter por un plazo de 30 años a partir de la fecha de creación del documento que la contenga, o bien de 70 años tratándose de datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. Estos documentos se identificarán como históricos confidenciales.

Por fortuna, en el contexto actual hay sinergias que deben ponderarse para un avance sustancial en materia de legislación en archivos. Es de reconocer, por ejemplo, que en la reciente Ley General de Transparencia se aprecia un notable esfuerzo del legislador por deslindar de las disposiciones en la materia lo que corresponde a los archivos. Hay una clara intención de circunscribir las disposiciones que aluden a los archivos a lo estrictamente necesario; por ejemplo, cuando se refiere a las obligaciones de los sujetos obligados en la Frac. IV del Art. 24 donde se establece la obligación de “constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable”.

Parte importante del trabajo legislativo que habrá de llevarse a cabo en la Ley General de Archivos consistirá en los ajustes que derivan de las nuevas disposiciones en materia de transparencia, pero considero que la sustancia de la discusión y aprobación de una eventual Ley General de archivos se encuentra en la oportunidad de reafirmar las bases

teóricas y prácticas que disciplinariamente dan identidad y sentido al quehacer de los archivos.

ALCANCES

Son muchos y muy importantes los temas implicados en la especie de simbiosis que en México ha experimentado la construcción legislativa desde la transparencia y las distintas facetas de su impacto en los archivos. Si bien el tema del acceso está en la preocupación central de este proyecto, no se puede soslayar el análisis sobre distintas aristas que la investigación conlleva, pues contextualmente implica reflexiones como la importancia de los archivos como parte consustancial al estado de derecho⁴ pero, además, se precisa de una revisión seria sobre algunos efectos nocivos derivados de la presión que ha ejercido la observancia de las obligaciones de transparencia que, incluso, amenaza el aspecto cualitativo en la propia generación de documentos. En este sentido, al referirse a las “estrategias de evasión a la transparencia”, John Ackerman advierte sobre el efecto perverso de prácticas como la modificación de los contenidos de documentos como el que se suscitó a partir de que el IFAI solicitó al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) las versiones públicas de sus actas de su junta de Gobierno desde 1999. A partir de entonces dichas actas han sufrido un importante cambio pues sólo documentan los acuerdos y han suprimido los contenidos que antes daban cuenta de las discusiones y debates.⁵

Ackerman también apunta una preocupante conclusión de la encuesta que el IFAI y el

⁴ Para el caso conviene revisar, entre otros, José Ramón Cossío D., “Transparencia y estado de derecho” en: Ackerman, John M. Coord., *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Coed.: Siglo XXI Editores, IJ-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, 1ª reimp. 2011, p. 100-116.

⁵ Ackerman cita el trabajo de Irma Eréndira Sandoval: “Opacidad en el manejo de recursos públicos: el caso de fondos y fideicomisos”, Ackerman, *Op. Cit.*, p. 12.

Centro Internacional de Estudios de transparencia y Acceso (CETA) encargaron a la empresa “Probabilística” donde se asienta que “desde que la ley de acceso está vigente, algunos servidores públicos guardan menos documentos sobre los procesos deliberativos...”⁶ Este es un tema que merece una especial atención en la normativa archivística ,sobre todo hoy que parece ganar consenso la idea del tratamiento integral de los archivos que precisa la presencia de los archivistas desde la propia generación de documentos.

LAS FUENTES

Para el estudio del tema será fundamental la revisión crítica de la diversa hemerografía, las leyes, reglamentos y lineamientos que se han expedido, pero también recurrir a la información técnica contenida en documentos oficiales tales como el *Diagnóstico sobre la situación archivística de la Administración Pública Federal* (IFAI, 2008) y el *Acuerdo por el que se aprueba el Programa Institucional del Archivo General de la Nación 2014-2018*,⁷ instrumentos que aportan información útil para fijar el estado de la cuestión, pero además – y sobre todo este último– para configurar un escenario prospectivo sobre el desarrollo de los archivos en México. Desde luego, en lo posible habrá que analizar los documentos generados a raíz de los debates que, en el marco del proceso de construcción de una iniciativa de ley general de archivos, han tenido lugar en los foros regionales que a convocatoria del AGN se han realizado en los últimos meses, pero también en otros espacios como los que se han promovido desde la Escuela Nacional de Biblioteconomía o la propia Red Nacional de Archivos de Instituciones de Educación Superior (RENAIES).

⁶ *Ibid.*

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2014.

Aunque no tan abundantes, también conviene revisar las fuentes bibliográficas que ya abordan distintos tópicos que preocupan a la comunidad archivística para sustentar esta investigación.

Por otro lado, resulta ineludible revisar los abundantes documentos generados en torno a la discusión académica del fenómeno de la transparencia y que toca, cada vez más directamente, el tema de los archivos. Varios espacios académicos se han abocado a la discusión de la transparencia desde los más diversos ángulos, lo que ha generado importantes contribuciones, incluso para comprender la relación que la transparencia guarda con asuntos aparentemente distantes como la justicia, la corrupción y la inseguridad. Sobre este último tema, es de destacar el documento *Elementos para la construcción de una política de estado para la seguridad y justicia en democracia*, un importante producto del foro realizado en la UNAM a propósito de la estrategia de seguridad.⁸

Finalmente, es importante rescatar aquí del llamado lanzado por el AGN en el ya citado *Programa Institucional del Archivo General de la Nación 2014-2018*, donde se destaca como estratégico el desarrollo de la investigación en materia de archivos, ya que, dice, “Pese a que los antecedentes de la archivística en nuestro país tiene sus orígenes en el periodo virreinal y que algunas instituciones de educación superior se han preocupado por incluir en sus programas curriculares dicha materia, el material de soporte teórico con el que cuentan los archivos nacionales es escaso y en su mayoría referente a las realidades de otros países.”

Mayo de 2015

⁸ México, agosto 2011, UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Continental.

