

Entre los lineamientos y la omisión.

Diagnóstico sobre el cumplimiento de los órganos
de transparencia en la implementación del
modelo de gestión documental

José Guadalupe
Luna Hernández



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales



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

ENTRE LOS LINEAMIENTOS Y LA OMISIÓN. DIAGNÓSTICO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE TRANSPARENCIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DOCUMENTAL

José Guadalupe Luna Hernández

Entre los lineamientos y la omisión.

**Diagnóstico sobre el cumplimiento de los órganos de transparencia
en la implementación del modelo de gestión documental.**

Derechos Reservados © Luna Hernández José Guadalupe

Calle de Pino Suárez sin número, actualmente Carretera Toluca-Ixtapan # 111,
Colonia La Michoacana; Metepec Estado de México, C.P. 52166.

2020.

Edición e impresión en trámite.

Las opiniones vertidas en los capítulos incluidos en esta obra son
responsabilidad exclusiva del autor

Directorio

Dr. Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado Presidente del Inai

Mtra. Zulema Martínez Sánchez
Comisionada Presidenta del Infoem

Mtro. Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado del Inai

Dra. Eva Abaid Yapur
Comisionada del Infoem

Mtra. Blanca Lilia Ibarra Cadena
Comisionada del Inai

Mtro. José Guadalupe
Luna Hernández
Comisionado del Infoem

Lic. Rosendoevgueni
Monterrey Chepov
Comisionado del Inai

Mtro. Javier Martínez Cruz
Comisionado del Infoem

Dra. Josefina Román Vergara
Comisionada del Inai

Mtro. Luis Gustavo
Parra Noriega
Comisionado del Infoem

Índice

Introducción	9
I. Antecedentes, siempre necesarios, que explican ciertas circunstancias actuales.	19
II. Condiciones generales de aplicación de la norma y el derecho de acceso a la información y los archivos públicos.	30
III. Implantación progresiva de la regulación en materia de archivo.	34
IV. Los derechos de acceso a la información pública y a la protección de los datos personales, su relación con los archivos.	40
IV.A. Derecho de acceso a la información.	40
IV.B. Garantías primarias del derecho de acceso a la información.	42
IV.C. Derecho a la protección de los datos personales.	46
IV.D. Garantías primarias del derecho a la protección de los datos personales.	47

V. Proceso legislativo para el diseño del régimen de protección de los derechos.	52
V.A. Reforma constitucional de 2014.	52
V.B. El proceso legislativo y sus consecuencias.	54
V.C. Una salida temporal.	58
VI. Implementación de los lineamientos para la organización y conservación de archivos por los órganos garantes.	63
VI.A. Elaboración del diagnóstico.	66
VI.A.1. Características del diagnóstico.	89
VI.B. Procedimiento para recabar la información.	91
VI.C. Resultados del diagnóstico.	96
VI.D. Resultados por lineamiento.	98
VI.E. Resultados por entidad federativa.	104
Conclusión	130
Bibliografía	134

INTRODUCCIÓN

*Los documentos y la información son como
un testigo: habla sólo si se les interroga.*

Marc Bloch

*La poesía es la memoria de la vida
y los archivos son su lengua.*

Octavio Paz

El uso de información conforma una de las operaciones básicas de cualquier sociedad. Con todo, su uso necesario sería inmediato y fugaz únicamente, limitado en sus posibles efectos, si se carece del debido registro y preservación en lo que conocemos como documentos; independientemente de la modalidad que adquieran. En los documentos se encuentra el asiento de los testimonios de la realidad material e inmaterial, de lo exquisito y más puro de esta realidad, o –por el contrario– de los horrores más graves, así como de lo más bajo de las vilezas humanas. En ellos encontramos la pastosa cotidianeidad que registra el pago de contribuciones, los trámites cotidianos de las personas que pretenden acceder a bienes y servicios, el testimonio del ejercicio del erario, así como de los actos de poder y, también, el asentamiento de las más extraordinarias acciones o cosas que pudiéramos imaginar.

Los documentos pueden ser el testimonio de lo pretérito pero, con su cuidado, tratamiento, conservación y exposición, muestran indirectamente ciertas formas del acontecer habitual, tanto del pasado como del presente; por eso es que se utilizan como herramientas para reconstruir y representar los hechos ocurridos, al mismo tiempo que reclaman de una disciplina que, en el ahora, faciliten su generación, clasificación, ordenación, control, preservación, resguardo y disposición final, según su particular naturaleza.

Para el Estado mexicano, el uso de la información, por parte de los propios funcionarios públicos; el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por parte de la población y, la protección de los datos personales, fueron los incentivos más importantes para otorgar relevancia constitucional a los archivos públicos.

Como consecuencia de lo enunciado, en el contexto del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, se estableció en nuestra Carta Fundamental la necesidad de que las decisiones de los sujetos obligados se documenten, así como de que los documentos se preserven en archivos administrativos actualizados, puesto que toda la información, en posesión de dichos sujetos, es de acceso público. De igual forma, se ordenó al Congreso de la Unión expedir una ley general para homologar, en todo el país, los criterios de preservación documental.

Así, el proceso de elaboración y aprobación de la Ley General de Archivos, que quizá resultó largo, tardado y accidentado, concluyó con su expedición el 15 de junio de 2018. Tal ordenamiento viene a constituir un muy alto estándar técnico, al definir principios y bases para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos públicos; estableciendo al mismo tiempo estructuras administrativas, al interior de cada sujeto obligado, encargadas de su ejecución, lo mismo que instancias especializadas de dirección y espacios de colaboración interinstitucional a través del Sistema Nacional y los Sistemas Locales. Sin duda, esta norma será referencia obligada, por lo menos, para la comunidad interamericana.

Ahora bien, ¿podemos sentirnos satisfechos de este gran logro? En el plano del mundo intelectual y jurídico, evidentemente que sí. A pesar de que persisten cuestiones significativas por replantear en la norma, integra un estándar homogéneo para todo el país, lo que antes no ocurría, y sus contenidos tienden a establecer un modelo de gestión documental de vanguardia.

Lamento decir, sin embargo, que nuestro optimismo tiene que atemperarse. En distintas ocasiones he señalado que México y quizá, al parecer, también una parte de la América Latina, son lugares a los que, por sus características, les resultó fácil incubar el realismo mágico. Si estudiamos nuestros marcos normativos, si apreciamos la cantidad de instrumentos internacionales que adoptamos y si escudriñamos el influjo de los principios de dichos tratados en nuestra normatividad interna, encontraremos que gozamos de un Estado de Derecho diseñado siguiendo los modelos más avanzados de la comunidad internacional.

Sí, no obstante, ampliamos el enfoque y contrastamos el deber ser con el ser de las cosas en nuestro país, ese diseño de vanguardia se ve afectado por la impericia en su ejecución, a veces deliberadamente sabotada, que naufraga en la tormenta de las dramáticas desigualdades sociales, cuyos efectos menguan la fortaleza de nuestro país, las capacidades de las instituciones, la cohesión social y, lo más grave, la dignidad, libertad y la existencia misma de las personas. Tenemos leyes que intentamos cumplir, se simula cumplirlas o se pretende fracasen. Y eso, me temo, puede ocurrirle precisamente a la Ley General de Archivos.

Mi preocupación, debo decirlo, no es resultado de un sentimiento personal o una creencia ideológica. La investigación que se pone a tu consideración, es resultado de un esfuerzo institucional por fomentar la implementación temprana de las obligaciones de archivo, derivadas de la emisión de los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos que expidió el Sistema Nacional de Transparencia en 2016, cuya nula repercusión fomentó la necesidad de realizar un diagnóstico aquí tratado para apreciar, en primer lugar, el grado de implementación y, en consecuencia, para partir desde esa radiografía para acompañar la adopción de las distintas acciones identificadas como prioritarias.

El ejercicio permitió definir un universo de entidades públicas a evaluar: los órganos garantes de transparencia de los estados, al igual que el nacional. La selección se explica por las siguientes razones: Los mencionados órganos garantes son las autoridades encargadas de la tutela de dos derechos humanos, el de acceso a la información pública y el de protección de los datos personales. Como se explica en el cuerpo de la investigación, el ejercicio de estos dos derechos depende de que todos los sujetos obligados, en el ámbito de sus atribuciones, cumplan con una serie de obligaciones, entre las cuales se encuentran las relacionadas con la gestión documental.

La generación de documentos que registren información pública, o en la que se asienten datos personales, su preservación en archivos administrativos actualizados, esto es, clasificados, ordenados, descritos, controlados, seguros, íntegros y abiertos, son las garantías primarias de ambos derechos.

Si los órganos garantes tienen, dentro de sus atribuciones, la tutela de estos derechos, cualquiera pensaría que habrían sido los primeros interesados en difundir, exigir y verificar el cumplimiento, por parte de los demás sujetos obligados, de los Lineamientos del Sistema Nacional de Transparencia (SNT).

Los órganos de transparencia tienen, además, la condición de ser un sujeto obligado más, que debe cumplir de la misma manera con todas estas tareas. Siempre he pensado que la mejor manera de exigirle a otro el cumplimiento de un deber consiste en demostrar cómo puede cumplirse, a partir de la propia experiencia personal.

Los órganos de transparencia, por otro lado, participaron directamente en el proceso de aprobación de los Lineamientos de archivo del SNT; primero, al aprobarlos en sus respectivos plenos y, después, al emitir

su voto institucional en el Consejo Nacional de Transparencia. Estas razones, considero, debieron fomentar su recepción e implementación inmediata.

Cuando arrancamos el ejercicio, lo que encontramos fue una ausencia de acciones, por parte de la Comisión de Archivos y Gestión Documental, para promover la difusión e implementación de los Lineamientos, así como acciones aisladas y parciales de algunos órganos garantes para cumplir con estas obligaciones e implementar el modelo de gestión documental. Fue entonces que se consideró la importancia y utilidad de realizar este ejercicio.

Al diseñar el diagnóstico, se apreció con claridad que sus resultados dependerían de la buena disposición de los órganos garantes, así como de sus presidentes para responder al requerimiento que, en mi condición de coordinador de la Comisión de Archivos y Gestión Documental, les presentaba. A pesar de los diversos intentos para sensibilizar y convencer de la utilidad del ejercicio, al final sólo participaron voluntariamente el órgano nacional y 21 órganos locales; para los restantes 11 órganos garantes, tuvimos que recurrir a solicitar la información mediante el propio ejercicio del derecho de acceso a la información.

Desde un principio, se concibió el ejercicio tratando de evitar la modalidad de otras experiencias que se realizaron a partir de la opinión de los funcionarios públicos; cierto es que tienen su valor pero también sus limitaciones. Por ello, no sólo se requirió que respondieran a un conjunto de preguntas sino, además, que presentaran las expresiones documentales que acreditaran el cumplimiento de los aspectos a evaluar. El resultado de esto nos permite tener una valoración más objetiva de la realidad de las cosas ya que se dieron casos en los que se respondía que se cumplía con casi todo y, al evaluar la información, la constatación de ese nivel de cumplimiento se desplomaba; en esta fase también, anteriores líderes perdieron peso en los resultados nacionales.

Se consideró igualmente que el instrumento no debía de ser una fotografía, instantánea y estática, sino una evaluación para modificar el estado de las cosas. Y, en el caso de aquellos que se sumaron al proceso de diagnóstico atendiendo el requerimiento de la coordinación, como respuesta contaron con observaciones para mejorar y perfeccionar sus instrumentos, con asistencia para implementar algunas acciones y se les compartió información relevante proporcionada por los órganos garantes más avanzados, o con los manuales elaborados por el Archivo General de la Nación, incluso con algunas guías de elaboración propia. Gracias a todo ello, pero sobre todo en virtud del compromiso de sus integrantes, el órgano garante de Aguascalientes es hoy uno de los que mejores resultados presenta; y otros, como los de Durango y Michoacán, trascendieron el incumplimiento total y muestran algunos avances.

El contenido del diagnóstico se definió a partir de identificar diez conceptos esenciales: Elaborar el Programa Anual de Desarrollo Archivístico, conformar un Grupo Interdisciplinario, establecer el Sistema Institucional de Archivos, generar un Cuadro General de Clasificación Archivística, un Catálogo de Disposición Documental, inventarios documentales, elaborar una Guía de Archivo Documental, establecer un Sistema Automatizado para la Gestión de Documentos, políticas de Gestión Documental Electrónica y un Plan de Digitalización de Documentos. Conceptos acerca de los cuales se requirió la información.

El estudio de evaluación incluye, además, información obtenida de agosto de 2018, al 30 de noviembre de 2019; los resultados fueron: Únicamente el Inai y el órgano garante de Jalisco lograron cumplir con la totalidad de los aspectos a evaluar. Diecinueve órganos estatales presentaron cumplimientos parciales y ocho tuvieron un total incumplimiento en esta materia. Vale la pena señalar que cuatro entidades, Ciudad de México, Hidalgo, Puebla y San Luis Potosí, por diversas razones que se explican en el estudio, no lograron obtener la información, éstas han sido catalogadas como casos excepcionales.

Ahora que aprecio la obra terminada y su pronta publicación, valoro su importancia. Se trata de una fuerte llamada de atención acerca de los riesgos que enfrentaremos en el país para conseguir la implementación de los contenidos de la Ley General de Archivos. Quizá alguien pueda decir que ésto no será así, porque el imperativo de aplicar la legislación cuenta con mayores incentivos y con acciones punitivas para sancionar su incumplimiento, a diferencia de los Lineamientos del SNT. Quizá esto sea así, cierto, pero albergo dudas por las ausencias que constato en la legislación; sobre todo, porque la experiencia inmediata de los órganos garantes, que es lo que esta investigación pone en evidencia, en sus resultados generales, no es alentadora, a pesar de que, como ya se señaló, debieron de ser los más interesados en fomentar su implementación.

Sin embargo, el estudio también da cuenta de que existen diversas acciones que pueden realizarse en materia de archivo bajo el reconocimiento de nuestras carencias presupuestales y de las debilidades institucionales, siempre que adoptemos esquemas de colaboración interinstitucional. Lo primero que se necesita, para romper la inercia de abandono en la que se encuentran nuestros archivos, es reconocer su importancia, consolidar un núcleo decidido de servidores públicos comprometidos con la agenda y mediante colaboración, colaboración y más colaboración.

Posiblemente por ello, el que esta obra alcance al público, es resultado de ese espíritu de colaboración, de esa convicción respecto de la importancia de los archivos, compartida entre diferentes servidores públicos e instituciones.

En primer lugar, agradezco la participación de un conjunto de servidores públicos del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que colaboraron con los trabajos de la Coordinación de la Comisión de Archivos y Gestión Documental del SNT, Francisco Javier Córdoba Uribe, Brenda Nieto Miranda, José Antonio Alarcón Valerio, León Manuel

Rivera Aquino, María de los Ángeles Díaz Hernández, Lorena Osorio Hernández, Leslie Adriana Serrano Flores y Álvaro Miguel González González. Colaboración, ya sea integrando los instrumentos de evaluación, remitiendo las comunicaciones, revisando las respuestas, analizando los instrumentos remitidos, recopilando información y colaborando con sus diferentes aportaciones en este trabajo final. Desde luego, las deficiencias finales que el trabajo pudiera tener son sólo atribuibles a mi persona.

Enseguida, mi gratitud al INAI y a los 21 órganos estatales que participaron en el ejercicio; a sus presidentes y a sus responsables de archivo que adoptaron con toda responsabilidad esta actividad. Mención especial a los presidentes de los órganos garantes de los estados de México, Zulema Martínez Sánchez; de Veracruz, Yolli García Álvarez; y, de Quintana Roo, José Orlando Espinoza Rodríguez, cuya participación, desde el inicio del ejercicio, permitió recopilar información que fue compartida con los demás participantes para apoyarles a cumplir con estas tareas.

Mi agradecimiento igualmente a las instituciones que patrocinan la publicación, a mi casa, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a mis colegas del pleno, nuestra presidenta Zulema Martínez Sánchez, Eva Abaid Yapur, Javier Martínez Cruz y a Luis Gustavo Parra Noriega, comisionados.

A mi espacio institucional preferido del SNT, el que tuve el honor de coordinar, la Comisión de Archivos y Gestión Documental y que hoy coordina con especial tino y profesionalismo, la comisionada Areli Navarrete Naranjo, así como al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Concluyo la presente introducción señalando que este diagnóstico no es una simple mediación de un asunto de la realidad. La primera parte integra un contexto mostrando la importancia de los archivos y cómo ésta

se incrementa –y es de la mayor relevancia, para los órganos garantes– si consideramos a los archivos como garantías primarias e indispensables para el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y a la protección de los datos personales; presenta y realiza un apretado recuento del proceso legislativo derivado de la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia; muestra las inconsistencias y problemas que esa ruta generó, así como las respuestas transitorias que diseñó el Sistema Nacional de Transparencia.

En su segunda parte, explica el diseño del proceso de evaluación, de recopilación de información; presenta los resultados obtenidos precisando indicadores de participación, de resultados generales, por indicador a evaluar y por estado.

Espera ser un llamado de atención sobre los grandes riesgos y retos que enfrentaremos para implementar la legislación general de la materia, pero también un testimonio de lo que puede lograrse si se asume esta tarea con convicción, responsabilidad, en un ambiente colaborativo, para encarar las enormes dimensiones de la futura tarea para todos los sujetos obligados.

Una vez más, insisto, tenemos que derrotar la inercia generalizada de archivos públicos desordenados, carentes de los mínimos controles, sin sujetarse al principio de integridad, incentivos perversos que disimulan, en el abonando, la opacidad, la sinrazón, la ilegalidad y, en pocas palabras, la corrupción gubernamental, el abuso del poder público y violaciones a los derechos humanos en sus distintos niveles y magnitudes. Sirva este trabajo breve para dar un viraje a esa situación; para que así los sujetos obligados, y por supuesto todos los órganos garantes, emprendan sin demora la transformación estructural en materia de archivos que es impostergable realizar. Para que, en definitiva, los archivos sean el lenguaje, entendible, de una nueva realidad, nuestra realidad.

I. Antecedentes, siempre necesarios, que explican ciertas circunstancias actuales.

Sin que esta sección pretenda ser un recuento exhaustivo y pormenorizado de la historia de los archivos o de su papel en la historia, vale la pena traer a la memoria algunos aspectos esenciales para acreditar la importancia que, desde siempre, ha tenido la información relacionada con los asuntos de los gobiernos.

Los archivos se encuentran vinculados con el ejercicio del poder desde los umbrales mismos de las sociedades. Numerosos son los testimonios del aprecio que las primeras civilizaciones guardaban a los registros; a tal grado que su administración era una más de las funciones de altos cargos de los antiguos reinos e imperios; su resguardo y depósito se localizaba en los recintos o palacios mismos donde se asentaban los gobernantes.¹

La valoración que las élites gobernantes y sus administradores daban a los documentos y archivos se puede comprender si entendemos que la información relacionada con los asuntos del Estado siempre fue considerada de enorme importancia, de ahí la antigua idea de contar con una clase de funcionarios encargados del registro de información, así como de su conservación; quienes desempeñaban estos cargos eran llamados archiveros o escribanos.² A pesar de los primeros intentos de apertura ocurridos en la Grecia clásica y en la república romana, el desarrollo tecnológico e intelectual, claves para documentar, reproducir

¹ CRUZ Mundet, José Ramón. *Qué es un archivero*. Ediciones Trea, Guijón 2009, págs. 18 y 19.

² Aristóteles, *La Política*, Traducción de Pedro Simón Abril, Ediciones Nuestra Raza, Madrid, libro VI, Capítulo V, página 224; <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/politicaAristoteles.pdf>

y comprender el significado de su contenido, determinó el grado de exposición y acceso a la información que contenían, a eso hay que sumar los efectos provocados por las formas autoritarias de gobierno que generaron la idea de los arcana imperi,³ y tenemos los colores base de un cuadro completo en el que la información fue entendida como un insumo sólo del gobernante, ajena al conocimiento del resto de la población.⁴

De la caída del imperio romano al surgimiento de los estados nacionales, medió una etapa en la que disminuyó el valor del documento frente a la oralidad,⁵ sin que desaparecieran por completo. Su existencia, esporádica y dispersa, quedó conferida a escribanos⁶ y a ciertas corporaciones como la Iglesia.⁷

El surgimiento del Estado moderno mismo se acompañó del establecimiento de acervos documentales bajo control del poder político, la concentración sustituyó a la dispersión, pero la existencia, concentrada también, subordinó su dominio y acceso a los intereses del príncipe.⁸ Los archivos se constituyeron entonces como fuente legitimadora del Estado y del poder político, en su etapa temprana, bajo la noción de un gobierno autoritario y despótico, indispensable para asegurar la centralidad del poder político frente a sus viejos adversarios.⁹ Y esto fue así hasta que permearon los ideales del Estado democrático, representativo, que colocó al ciudadano como el protagonista de los asuntos ahora reconocidos como públicos.¹⁰

³ RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús. Estado y transparencia: Un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia 04. Ed. IFAI, México, 2004, págs. 14 y 15.

⁴ GÓMEZ Galvarriato, Aurora. "La importancia de los archivos históricos como garantes de la memoria y el acceso a la información" en INAI. *La importancia de los archivos históricos como garantes de la memoria y el acceso a la información*. Ed. INAI, México, 2017, pág. 13.

⁵ CRUZ Mundet, José Ramón. *Qué... op cit.* Pág. 20.

⁶ DÁVILA Oliveda, Alfonso. *Los archivos del Estado. Qué son y cómo se tratan*. Ediciones Trea, Guijón 2010, Pág. 71.

⁷ MAGDALENO Cárdenas. María de los Ángeles. "Los Sagrados Archivos. Reservado y confidencial, ¿confusión deliberada?" en INAI. *La im... op cit.* Pág. 84.

⁸ DÁVILA Oliveda, Alfonso. *Los ar... op cit.* Pág. 72.

⁹ GÓMEZ Galvarriato, Aurora. "La im... op cit., pág. 14.

¹⁰ GÓMEZ Galvarriato, Aurora. "La im... op cit., pág. 17.

El siglo XIX discurriría entre el paso de esos gobiernos representativos y su adaptación con las formas monárquicas de gobierno, con un elemento constante: la evolución hacia aparatos gubernamentales depositados y concentrados en un nuevo agente: la burocracia, que entre sus distintos insumos echaría mano de documentos escritos.¹¹ La visión positivista de las ciencias y su aplicación en el derecho y en la administración pública, fortaleció a esa corporación de administradores en Estados que comenzaron a trabajar como sincronizados mecanismos de procesos complejos para la resolución de los asuntos administrativos y de poder en los imperios coloniales. Durante esta etapa, una vez más, los registros documentales depositados en archivos demostraron su utilidad para la conducción de los asuntos de gobierno;¹² de nueva cuenta, la información fue de uso preponderantemente de dichos agentes del Estado, cuánto más cuando esa información registraba las decisiones adoptadas bajo la noción de la razón de Estado.¹³

El siglo XX se caracterizó por la consolidación del modelo político democrático y liberal, así como por la revolucionada expansión de los aparatos administrativos, que vieron incrementarse exponencialmente sus funciones, su complejidad y los recursos por ellos ejercidos. De la mano

¹¹ WEBER, Max. ¿Qué es la burocracia?; Ediciones elaleph.com, pág. 6, <file:///E:/INFOEM/WEBER/WEBER%20MAX%20-%20Que%20Es%20La%20Burocracia.PDF>

¹² CRUZ Mundet, José Ramón. *Qué... op cit.* Pág. 39.

¹³ “Trabajar en secreto: este es el idioma imperativo de la razón de Estado. Las máscaras, los dobles, el confirmar explícitamente máximas para socavarlas implícitamente (...). Caso testigo: Federico el Grande. Escribió una famosa diatriba contra Maquiavelo en nombre de la moral cristiana, las buenas costumbres y la razón ilustrada; sin embargo, su política de estado es palmariamente maquiavélica; sus escritos buscan disimularlo con éxito dispar. La razón de Estado está obligada al secreto porque oculta el carácter irreconciliable de la política y la moral”. Cf. Eiff, L.D. (2018). Bitacora de lo político. El secreto entre la razón de Estado y la ilustración. Revista de Filosofía y Teoría Política, (49). <https://www.rfytp.fahce.unlp.edu.ar/article/view/RfYTPe016/10123>

de estos fenómenos, el desarrollo de la burocracia política francamente se expandió a dimensiones insospechadas para los viejos liberales y, en su seno, se consolidó una idea: los sistemas cerrados cuya operación interior se encontraba vedada al observador externo, operación que requería el dominio y control absoluto sobre la información, la fuente del propio poder.¹⁴

Al amparo de ese axioma, las complejas burocracias incrementaron las necesidades de información, económica, política, social,¹⁵ y con no poca frecuencia, incluso de carácter estrictamente confidencial,¹⁶ monopolizaron el uso de la información que generaban y poseían, asentada en documentos, la que no siempre se compartía voluntaria, expedita o pacíficamente con los gobernados, incluso con otras estructuras de la administración pública y, en no pocas ocasiones, se prefería perderla antes que compartirla.¹⁷

Frente a los graves efectos que dicho modelo político generó en los diversos ámbitos de la vida del Estado, pero especialmente por el ejercicio viciado del poder y las innumerables violaciones a los derechos humanos,

¹⁴ La teoría de sistemas de Easton proviene de una perspectiva mecanicista y cibernética que define de manera externa al sistema y lo considera una “caja negra” donde sus relaciones con el ambiente y otros sistemas se presentan gráficamente y con diagramas de flujo y bloques. Su forma general es la transferencia de entradas y salidas que se asumen como lineales y que se representan por grupos de decisiones, donde la diferenciación se da en términos del intercambio de información entre el sistema y su ambiente, y entre los elementos del sistema en sí, así como de control de sus funciones con respecto al ambiente. Cf. Ángel Gustavo López Montiel. Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000100008

¹⁵ CRUZ Mundet, José Ramón. *Qué... op cit.* Pág. 43.

¹⁶ MEJIA, Fabricio. *Un hombre de confianza*. Ed. Grijalbo, 2ª Edición, Madrid, 2017, págs. 147, 148; AGUAYO Quezada, Sergio. La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México, Ed. Grijalbo, México, 2001, pág. 111.

¹⁷ NAVA Murcia, Ricardo. *Deconstruir el archivo: La historia, la huella, la ceniza*. Universidad Iberoamericana, México, 2015, pág. 135.

diversos procesos políticos y sociales reivindicaron la necesidad de consolidar y revitalizar los instrumentos de control no sólo político, sino también jurisdiccional y social, sobre el poder público. De ahí deriva lo que conocemos, en el ámbito jurídico, como la visión neoconstitucionalista,¹⁸ así como la centralidad legitimadora de los derechos humanos,¹⁹ entre ellos el de acceso a la información.

El avance experimentado en las últimas décadas en la lucha por la transparencia y el acceso a la información pública enfrenta, sin embargo, un grave problema que disminuye su efectividad. El régimen de apertura no sólo ha develado conductas gubernamentales reprochables, excesos, deficiencias y auténticos horrores en el ejercicio del poder y en la aplicación de los recursos públicos. También permite apreciar diversas debilidades estructurales de los aparatos gubernamentales; una de ellas es el estado de abandono en el que se encuentra la mayor parte de las unidades de archivo de trámite, los archivos de concentración e, incluso, algunos archivos históricos.²⁰

Cuando la transparencia alcanzó a nuestro país, se notaron no únicamente esos efectos perniciosos del ejercicio del poder sino, también, un creciente problema: archivos públicos en condiciones de abandono.

¹⁸ COMANDUCCI, Paolo. "Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metatético" en en CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)* Ed. Trotta. 4ª. Edición, Madrid, 2009, Pág. 83.

¹⁹ ALEXI, Robert. "Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático" en CARBONELL, Miguel. *Neo... op cit*, pág. 32.

²⁰ AGUILERA Murguía, Ramón. Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involuación de los archivos públicos mexicanos. Ed. Comunidad PIRC, Conacyt y CIDE, México, 2017. Pág. 63.

Algo entonces comienza a no concordar. Las líneas anteriores pretendieron mostrar cómo los archivos son tan preciados para quienes ejercen el poder; el celo de la burocracia para pretender acceder, poseer y utilizar la mayor cantidad de información posible, sin la obligación o la posibilidad de compartirla. Entonces, ¿cómo podemos explicarnos las razones que provocaron que la gestión documental fuera vista en nuestro país y, en determinado momento de este proceso, con desprecio, sin darle la debida importancia, hasta terminar en las condiciones de rezago y, en muchos casos, de desastroso abandono, frente al resto de las funciones gubernamentales?

La respuesta más simple a esta incógnita consiste en la escasa rentabilidad electoral que los actores políticos, en sociedades democráticas semi y competitivas, asignan a los archivos. Destinar recursos públicos para construir las instalaciones de archivo, equiparlas, asignar servidores públicos con ingresos suficientes para mantenerlas ordenadas y organizadas, no se aprecia como rentable en la contienda política, en contraste con las ventajas y la popularidad que, se piensa, genera la creación de infraestructura de servicios o la entrega de bienes a la población. Esta justificación tiene su lógica; sin duda, se encuentra presente en las explicaciones inmediatas, espontáneas, conscientes o más visibles de los servidores públicos al problema que enfrentamos en la materia. Hay otra razón, en mi opinión, más profunda y de mayor impacto, compuesta de tres vertientes distintas.

En México, cada seis años intentamos instrumentar un nuevo modelo de combate a la corrupción, un mal añejo, cíclico y –al parecer– imbatible. Pero cada medición que se da a conocer, cada resultado de la más nueva o reciente actualización a cualquier estudio sobre corrupción, impunidad, transparencia, nos sitúa en la dramática realidad, en la que el incremento

del problema parece vencer los intentos institucionales por resolverlo. Debido a ello, seis años después, el nuevo modelo implantado, incapaz de modificar las tendencias generales de este vergonzoso flagelo, termina por abandonarse, por lo que resulta necesario diseñar uno nuevo.

Cada seis años también, en el país o en los gobiernos estatales; o, cada tres años en los municipios, los nuevos actores políticos pretenden reconstruir el país, cambiar su ruta, realizar las grandes reformas –modernizadoras o transformadoras– y se comienzan a ejecutar decisiones de gobierno que, no siempre podríamos decir, reúnen las condiciones técnicas para ser consideradas como políticas públicas.²¹ Con desafortunada frecuencia, se trata de decisiones unilaterales, voluntaristas, improvisadas, que se adoptan sin cumplir el mandato constitucional de un gobierno eficaz y eficiente y, en buena medida, esto es consecuencia de la falta de suficiente información, a la mano, disponible para definir problemas, diseñar soluciones y evaluar la ejecución de las acciones de gobierno.

La última de las tres vertientes anunciadas consiste en un aspecto macabro y terrorífico, que pensamos finalmente se erradicaría de nuestro país. Las graves violaciones de los derechos humanos no forman parte del pasado remoto, ni del régimen autoritario que prevaleció durante la segunda mitad del siglo XX. Desgraciadamente, ni los años de la alternancia democrática, y quizá ni siquiera de aquellos del periodo de la Cuarta Transformación, se encuentren exentos de acontecimientos similares.

Existen tres graves problemas de generalizada presencia en el país: la corrupción, el ejercicio ineficiente e ineficaz del poder público y las

²¹ FRANCO Corzo, Julio. *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. 3ª. Edición, IEXE editorial, México, 2017, pág. 84.

graves violaciones a los derechos humanos; problemas cuya pertinaz existencia es, desde mi punto de vista, la razón estructural y de fondo, oculta, soterrada, que explica la situación de abandono en la que se encuentran los archivos públicos.

Todo parece indicar que mientras en nuestro país, el régimen autoritario se acercaba paulatinamente a su fin, y durante toda la etapa de modernización democrática, diversas fuerzas políticas apreciaron que lo único que podría preservar los intereses viciados persistentes en el ejercicio del poder público, frente a los riesgos que significaban el avance de la democratización y la apertura de la información, era el abandono y el desastre existente en los archivos públicos.

Mientras los archivos públicos se encuentren desordenados, sin control, y sin observar el principio de integridad, existe un incentivo perverso para que cualquiera de estas tres conductas ocurra, vuelva a presentarse y continúe así ininterrumpidamente. Es ésta una razón profunda, estructural y subconsciente del propio sistema político ya que, enfrentar en el no tan peor de los casos, con una bodega que almacena cajas repletas de papeles desordenados, en franco proceso de deterioro, generando fauna nociva o protegiendo a servidores públicos nocivos o, en el extremo más grave, la sustracción sistemática de información cada vez que concluye un periodo administrativo; o, también en estos casos, con la destrucción indebida de expedientes, permite integrar el ambiente más propicio para que esos tres graves problemas prevalezcan y sus actores permanezcan impunes cuando tengan que enfrentar los consiguientes procedimientos de investigación, viciados de origen, edificados sobre la arena del desierto insondable de las penas de nuestro país, dada la carencia de archivos administrativos actualizados, organizados, controlados e íntegros.

Si algo puede cambiar esa realidad es precisamente la transformación estructural que necesitamos efectuar, en materia de archivos, en todos los sujetos obligados. Por eso, la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública de febrero de 2014, así como la aprobación de la legislación derivada, han fijado su especial atención en el rescate de los archivos.

Consideremos que el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el deber de los sujetos obligados de documentar todo aquello que lleven a cabo en el ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Entretanto, la Ley General de Archivos (LGA) define a los documentos de archivo como aquellos que registra(n) *“un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal o contable producido, recibido y utilizado en el ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados, con independencia de su soporte documental”* (artículo 4 fracción XXIV).

Si todos los sujetos obligados cumplieran con ese deber de documentar, y por tanto generar esos documentos de archivos, tales piezas documentales serían testimonio fiel de lo que se realiza durante el ejercicio del poder, al igual que de la aplicación de los recursos públicos; tanto de lo hecho correctamente como de sus deficiencias, de los errores naturales y justificados, así como de desviaciones abusivas y dolosas.

La misma disposición constitucional establece el deber de preservar los documentos así producidos en archivos administrativos actualizados; y, uno de los principios definidos en la Ley General de Archivos, es el de integridad, que pretende *“(g)arantizar que los documentos de archivo sean completos y veraces para reflejar con exactitud la información contenida”* (artículo 5 fracción III).

El cumplimiento de los aspectos enunciados permitiría que se generen los testimonios de toda actuación de los servidores públicos, que se preserven clasificados, ordenados, controlados, descritos e íntegros, para que, al proceder a la apertura de la información, una sociedad debidamente informada pueda ejercer su derecho a la libertad de expresión, al igual que verificar si las autoridades se encuentran cumpliendo con sus obligaciones o, en su caso, se inicien, con mayor efectividad, los procedimientos de control existentes.

De ahí la importancia de la reforma constitucional de 2014, en materia de transparencia y acceso a la información pública, que afectó tanto la parte dogmática de la constitución, como a su sección orgánica. Por lo que respecta a la primera, quedaron definidos los alcances del derecho de acceso a la información, el listado de sujetos obligados, al igual que el conjunto de lo que podemos considerar como las garantías primarias y secundarias para su protección.

En lo referente a la parte orgánica, se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de acceso a la información, protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, así como para garantizar la administración homogénea de los archivos.

El proceso legislativo que atendió lo dispuesto en dicha reforma condujo a que se expidiera la Ley General de Transparencia, en mayo de 2015, misma que entró en vigor inmediatamente; la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos obligados, expedida en 2017; y, la Ley General de Archivos, publicada el 15 de junio de 2018.

Si bien esta ruta propició la continuidad en la atención de las solicitudes de acceso a la información, elemento necesario en el esquema de legitimación del anterior régimen, se vio afectada por la ausencia de archivos administrativos actualizados, organizados y controlados; lo que propició ciertas dificultades en la tutela de ese derecho humano.²²

Con objeto de resolver la falta de una regulación homogénea y suficiente para todos los sujetos obligados del país, el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) emitió, en este caso, los Lineamientos para la organización y conservación de archivos, en febrero de 2016, los que, al cumplirse los distintos plazos de transitoriedad que contemplaban, entraron plenamente en vigor en 2018. No es ocioso indicar que dichos lineamientos pretendían ser aplicables a todos los sujetos obligados considerados en materia de transparencia y acceso a la información pública en toda la geografía del país.

²² LUNA Hernández, José Guadalupe. "Archivos públicos: la garantía más importante del derecho de acceso a la información" en *La Gazette Des Archives*, No. 255, année 2019-3, "Archives et transparence, une ambitio citoyenne, París, pág.254.

II. Condiciones generales de aplicación de la norma y el derecho de acceso a la información y los archivos públicos.

México es una de las naciones que voluntariamente se vincula con el derecho internacional; particularmente con el derecho internacional de los derechos humanos. Desde hace tiempo hemos reconocido la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, según cifras de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, actualmente formamos parte de 651 tratados multilaterales suscritos, así como de otros 809 que tienen carácter bilateral.²³

Nuestra legislación nacional trata de recepcionar y mantenerse actualizada en relación con las disposiciones internacionales, saturando con su contenido las numerosas disposiciones legales domésticas que, según el propio registro de la Cámara de Diputados, en el ámbito federal alcanza la cifra de 305 normas, incluyendo la Constitución, Códigos federales y nacionales, leyes generales y federales.

Si la realidad jurídica imperara en plenitud, nuestro país sería una nación desarrollada, incluyente, con niveles aceptables de justicia; y, en consecuencia, quienes lo habitamos gozaríamos de derechos expansivos, en bloque. Sin duda alguna, nuestra vida sería totalmente diferente.

²³ https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php

Desgraciadamente, en nuestro país, como en otros más, la brecha entre la vida jurídica y la realidad es muy grande, por lo que sus efectos tienden, lo mismo al autoritarismo gubernamental que a la desafección de la sociedad al mandato de la ley.²⁴ Las tensiones existentes al respecto se aprecian en indicadores tales como:

- Mientras que 77.4% de la población consultada en la *Encuesta Nacional de Justicia, Los mexicanos vistos por sí mismos*, considera que es más importante una sociedad donde se respeten y apliquen las leyes;²⁵
- No obstante el 34.3% está dispuesto a ir en contra de lo establecido por la ley cuando piensa que tiene razón;²⁶ y,
- 49% afirma estar muy de acuerdo o de acuerdo en obrar correctamente aunque eso implique incumplir la ley.²⁷

La brecha existente entre las disposiciones legales y su cumplimiento puede distinguirse si consideramos que, acerca de las cuatro funciones identificadas como más importantes por los participantes de la *Encuesta Nacional de Cultura Política*:

²⁴ GARCÍA Villegas, Mauricio “El derecho en américa latina: entre lo ideal y lo posible” Letras Libres, Julio, 2016. Disponible en: <https://www.letraslibres.com/mexico/el-derecho-en-america-latina-entre-lo-ideal-y-lo-posible>

²⁵ FIX-FIERRO, Héctor Felipe, Abad Suárez Ávila, Alberto y Corzo Sosa, Edgar. *Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta nacional de justicia*. Colección. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, pág. 67.

²⁶ *Ibidem*. Pág. 74.

²⁷ CORDOVA, Lorenzo, Flores, Julia Isabel, Alejandro, Omar y Vázquez del Mercado, Salvador. *El déficit de la democracia en México. Encuesta nacional de cultura política*. Colección. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, pág. 205.

- El 45% piensa que el gobierno imparte justicia de algo a mucho;
- Un 38% considera que el gobierno propicia el desarrollo de la economía de mucho a algo;
- 37% piensa que vigila la seguridad de las personas de mucho a algo; y,
- 33.4% considera que resuelve los problemas sociales de mucho a algo.²⁸

Si entonces tomamos en consideración que las leyes establecen el conjunto de obligaciones del Estado para garantizar los derechos de la población (a la justicia, al desarrollo económico, a la seguridad y al desarrollo social), vemos que:

- Los gobernantes respetan las leyes en México, en un 5.3%,²⁹ en una escala de 0 (nada) a 10 (respetan mucho);
- Los políticos son los que más violan la ley, como lo afirma un 24,9% de los encuestados;
- Los funcionarios son los que más la violan,³⁰ tal y como respondió el 14%.

Esto nos permite apreciar el grado de desconfianza de la población, como resultado de no ver satisfechas muchas de sus aspiraciones de acceder a bienes y servicios públicos suficientes y de calidad, aspectos necesarios para disfrutar de una vida digna, en condiciones de equidad e inclusión; en una frase, en una vida justa.

²⁸ *Ibidem*. Pág. 211.

²⁹ FIX-FIERRO, Héctor Felipe, Abad Suárez Ávila, Alberto y Corzo Sosa, Edgar. *En... op cit.*, pág. 81 encuesta nacional de justicia

³⁰ *Ibidem*. Pág. 82.

Héctor Aguilar Camín ha puesto el acento en el problema que enfrenta nuestro país, al igual que las consecuencias de las dos décadas de la alternancia democrática, ya que *“Nuestros gobiernos locales son los más ricos de la historia reciente, los más autónomos, los más legitimados electoralmente, y también los más corrompidos y los más irresponsables, pues no rinden cuentas, ni cobran impuestos, ni aplican la ley”*.³¹

Con esa misma claridad, identifica los problemas que un conjunto de autores destacan en un ejercicio reflexivo: *“...el problema primero de México es la corrupción y la consiguiente debilidad de su Estado de derecho. El segundo es la gobernabilidad democrática y la baja calidad de los gobiernos. El tercero es la seguridad pública. El cuarto, la falta de crecimiento económico, la persistencia y el aumento de la pobreza y la desigualdad. El quinto, la ausencia de un Estado de bienestar digno de ese nombre. El sexto la indefinición del lugar de México en el mundo, frente a sus vecinos incómodos, Estados Unidos y Centroamérica y frente a los desafíos de la nueva civilización”*.³²

En este momento, el lector podría cuestionar: ¿qué tienen que ver estas condiciones generales de aplicación de la norma con el derecho de acceso a la información y los archivos públicos? A continuación, se da respuesta a esta interrogante.

³¹ AGUILAR Camín, Héctor. “Prólogo” en AGUILAR Camín, Héctor. *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. Coed. Nexos, Debate y CEED, México, 2017, pág. 12.

³² *Ibidem*. Págs.. 13 y 14.

III. Implantación progresiva de la regulación en materia de archivo.

La Minuta de la Ley General de Archivos fue aprobada en el Senado de la República el 13 de diciembre de 2017; en la Cámara de Diputados, el 28 de abril de 2018; y, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de junio de ese mismo año.

La nueva ley contempló, en su apartado de transitoriedad, dos plazos de *vacatio legis*: el primero, la entrada en vigor un año después de su publicación; y, el segundo, un año a partir de su entrada en vigor, para que los estados armonizaran su legislación. Actualmente, diciembre de 2019, algunas entidades federativas han realizado ya el respectivo proceso de armonización: Zacatecas, Durango, Colima, Hidalgo, Nuevo León y Jalisco.

En el caso de Nuevo León, por ejemplo, se estableció una *vacatio legis* de la norma local de 365 días hábiles. ¿Cuál podría ser la explicación de plazos tan largos para la plena entrada en vigor de la legislación? Me parece que la respuesta más sencilla es la idea de que el cumplimiento de las obligaciones de archivo requiere de un trabajo arduo y largo, por lo que se necesita tiempo para una correcta preparación en los aparatos administrativos que modifique la inercia de desorden que prevalece. Dejamos anotada aquí, por ahora, esta idea.

Con todo, recordemos que, como he mencionado antes, el Lineamiento para la organización y conservación de los archivos, aprobado por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2016, tenía la pretensión de resolver las diferencias, dispersión y ausencia, en

algunos casos, que prevalecían en la regulación en materia de archivo, por esa razón se determinó que su aplicación era obligatoria para todos los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

En la sección de transitoriedad, el Lineamiento estableció igualmente plazos para su implementación progresiva; el más largo de los cuales trasladaba el cumplimiento hasta después de dos años. Es por eso que, en mayo de 2018, todos los sujetos obligados del país tendrían que implementar sus respectivas disposiciones.

Estos Lineamientos han recibido una dura crítica por parte de uno de los especialistas mexicanos en este tema. Tal vez poco justa, así me parece, en especial cuando señala que *“Su redacción estuvo a cargo de un comité formado por miembros de los órganos garantes de los Estados y del INAI, coordinados por el AGN. En este comité era evidente la ausencia de especialistas en el tema, por lo que en su contenido se pueden encontrar una serie de imprecisiones y contradicciones”*;³³ digo, por lo menos, que esa crítica no es tan justa ya que, en efecto, la instancia encargada de aprobar el proyecto fue la Comisión de Archivo y Gestión Documental del SNT, integrada mayoritariamente por comisionados de transparencia de los estados; pero, precisamente, la voz cantante y responsable de los trabajos fue la coordinación de la misma, depositada en el Archivo General de la Nación, donde se supone que uno encontraría a los mejores especialistas en la materia.

³³ AGUILERA Murguía, Ramón. *Ges... op cit.*, pág. 93.

Aguilera aporta, en cambio, otra crítica que me parece muy oportuna, si bien no en el sentido que él plantea, pues señala: *“En fin, queda la impresión de que en la construcción de los lineamientos el criterio que prevaleció para su elaboración fue solamente el de cumplir con los tiempos establecidos por los artículos transitorios de la LGT para tener toda la normatividad del SNT en ‘tiempo y forma’, sin importar la precisión y la armonización de su diseño y contenido”*.³⁴

Seguramente, como él mismo señala, el lineamiento de archivo del sistema presentaba ciertas deficiencias técnicas; sin embargo, no puede restarse mérito al hecho de que se constituía en la primera regulación en la materia que pretendía aplicarse a todos los sujetos obligados, entes públicos, partidos políticos, sindicatos, así como a personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o que realizan actos de autoridad, al igual que de los tres niveles de gobierno. Sin duda, era éste un gran paso previo a la expedición de la Ley General de Archivos.

Aguilera tiene toda la razón al considerar que *“queda la impresión de que en la construcción de los lineamientos el criterio que prevaleció ... fue solamente el de cumplir con los tiempos establecidos por los artículos transitorios de la LGT”*; ya que, una vez aprobados, el Sistema Nacional de Transparencia y los propios órganos garantes que dieron su aprobación a dicho lineamiento, primero en sus sesiones en los diferentes plenos y, después, en el Consejo Nacional, muy poco hicieron realmente por socializar su contenido entre sus sujetos obligados o por implementar, por lo menos, dichas disposiciones en su interior.

Y es aquí donde se genera esta vinculación o relación entre las condiciones generales de incumplimiento de la ley en nuestro país y la regulación en materia de archivo.

³⁴ *Ibídem*, pág. 94.

Si todos los sujetos obligados del país, empezando por los órganos garantes, hubieran recibido los Lineamientos, comenzando el proceso mismo de implementación, llevando a cabo los diagnósticos y las diferentes tareas determinadas por estas disposiciones reglamentarias, la realidad de los archivos en nuestro país sería muy diferente, en lugar de eso y como refiere la Dra. Mercedes de Vega, en sus comentarios al artículo 105 de la Ley General de Archivos, "...los lineamientos, a pesar de tener un alcance nacional, su observancia ha sido ignorada en la mayoría de los casos".³⁵

Dicha apreciación del estado de la cuestión si bien es certera, desgraciadamente carece de la autocrítica que debió acompañarla si consideramos que la propia Comisión de Archivos y Gestión Documental, bajo la conducción de la anterior directora del Archivo General de la Nación, hizo muy poco para promover la difusión de los lineamientos, acompañar el proceso de implementación y verificar los resultados obtenidos. La muestra más evidente de esta difícil situación la descubrimos abruptamente en el seno de los propios órganos garantes.

Cuando, al frente de la segunda coordinación de la comisión inició los recorridos en los estados para socializar los contenidos, primero de la Minuta de la Ley General de Archivos y posteriormente de la propia Ley, encontramos que los lineamientos de archivo del Sistema Nacional, habían sido aprobados, pero se habían realizado, hasta ese momento esfuerzos minúsculos, por parte de la Comisión de Archivos, o muy aislados, en el caso de los órganos garantes, para su implementación.

³⁵ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales / Archivo General de la Nación / Instituto de Investigaciones Jurídicas (2019) *Ley General de Archivos Comentada*, Coed. INAI, AGN, IJ, México, 2019, pág. 216.

Una vez más, entonces, estamos en el escenario general que tanta inconformidad social genera: una norma técnica importante, contenida en un dispositivo reglamentario, que simplemente se aprobó y que ni siquiera aquellos órganos que lo aprobaron lo estaban cumpliendo.

Fue ahí cuando se apreció la necesidad de elaborar un diagnóstico acerca del cumplimiento del Lineamiento, de instrumentar procesos de colaboración que permitieran revertir esta nula actuación, conseguir que los órganos garantes fueran el primer círculo de instituciones que lograran la implementación de las bases del propio modelo de gestión documental.

Entender que la función constitucionalmente conferida a los órganos garantes, tutelar los derechos humanos de acceso a la información pública y a la protección de los datos personales, depende de la correcta implementación, así como del adecuado funcionamiento del modelo de gestión documental, por parte de los sujetos obligados; pero, para que los órganos garantes puedan verificarlo, necesitan especializarse también en la temática, establecer el modelo en su funcionamiento interno, experimentar los retos, desafíos y ventajas de la preservación de sus documentos, para entonces sí, con expertise pero, sobre todo, con autoridad moral, verificar que los sujetos obligados atiendan estas disposiciones.

Al diseño del proceso de diagnóstico se valoraron antecedentes para, en primer lugar, evitar que fuera un estudio de opinión y optar por una modalidad de revisión de testimonios documentales que acreditaran realmente el cumplimiento.

En segundo lugar, no conformarnos con un diagnóstico, sino, a partir de ahí, revisar inicialmente si lo que se pretendía acreditar como cumplido reunía los requisitos esenciales, o podía perfeccionarse; en ese

caso, los órganos garantes recibieron recomendaciones para mejorar la implementación del lineamiento. Mientras tanto, por lo que corresponde a aquellos órganos garantes que no cumplían en nada con el lineamiento, o tenían cumplimientos parciales, recibieron como respuesta diversos materiales para asistirles en el proceso e incrementar los indicadores de cumplimiento.

Desde un principio, al diseñar y comenzar el proceso de diagnóstico, nos quedó claro que su éxito dependía de la voluntad política, así como del interés de colaboración de los órganos garantes para su realización; en tal virtud se intentó, a través de diversas intervenciones en las sesiones de la Comisión y del propio Consejo Nacional del SNT, sensibilizarlos acerca de la importancia de su colaboración y de su incorporación al proceso. Desgraciadamente, nunca conseguimos vencer todas las resistencias y, por lo menos once órganos garantes, de ningún modo respondieron a los requerimientos de información, problema que tuvimos que solventar haciendo uso de las propias solicitudes de acceso a la información para requerir y, por consiguiente, lograr que el estudio abarcara el total del universo de estudio: los 32 órganos garantes locales y el INAI.

Pero quizá el aspecto más positivo fue otra actitud, adoptada por algunos órganos garantes quienes, desde un principio, se integraron al procedimiento y, gracias a su colaboración, se pudo contar con material para socializar. Son los casos del Estado de México, Veracruz y Quintana Roo, a cuyos plenos manifestamos nuestro mayor agradecimiento.

Entre los aspectos positivos, tenemos también los de aquellos estados que alcanzaron avances: Jalisco, quien consiguió cumplir con la totalidad de los lineamientos; Aguascalientes, que consiguió un cumplimiento de nueve de los diez aspectos; y, Durango y Michoacán, que trascendieron el incumplimiento total y hoy siguen trabajando en el tema.

IV. Los derechos de acceso a la información pública y a la protección de los datos personales, su relación con los archivos.

Como lo establece el artículo primero constitucional, en México las personas gozan de los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, al igual que de las garantías para su protección. Un par de esos derechos son, el acceso a la información pública y la protección a los datos personales. En distintas ocasiones se ha dicho que éstos son derechos que pueden compartir linderos en la definición de su núcleo duro; o bien, vivir en momentos periódicos de tensión. Lo que en pocas ocasiones se señala es que su ejercicio depende de un presupuesto administrativo esencial: la gestión documental.

Tanto la información pública como la protección de los datos personales tienen asiento en documentos, cuya generación, clasificación, ordenación, control y preservación resultan esenciales para que ambos derechos humanos puedan observarse plenamente. A continuación, brevemente me referiré a esta relación indispensable, la que motiva precisamente que los órganos garantes se especialicen y sean los primeros en adoptar las obligaciones en materia de archivo, en su funcionamiento interno.

IV.A. El derecho de acceso a la información.

Parece innecesario abundar en los antecedentes internacionales y nacionales que configuran el contenido del derecho de acceso a la información pública. Baste recordar que este derecho se incluye en la

Declaración Universal de los Derechos del Hombre y se establece en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, aprobados respectivamente en 1948 y 1966, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Es reconocido, además, en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En estos instrumentos, es enunciado de la siguiente manera: *“toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”*. En nuestra Constitución se encuentra reconocido en el artículo sexto, que describe su contenido, al igual que sus procedimientos de garantía.

Su contenido, entonces, podría enunciarse así: *la igualdad de oportunidades para buscar, recibir y difundir información³⁶ en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos; de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal;³⁷ lo que se constituye como herramienta esencial para ejercer control democrático de las gestiones y acciones estatales, de tal manera que las personas pueden cuestionar, indagar y considerar si se cumplen adecuadamente las funciones públicas,³⁸ fomentando de esta manera la transparencia de las actividades estatales, promoviendo la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión.³⁹*

³⁶ Véase el artículo 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, disponible en www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

³⁷ Véase el artículo 6º, sección A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos.

³⁸ Véase la sentencia del 19 de septiembre de 2016, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, serie C, número 151, párrafo 86, disponible en www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

³⁹ Véase, en la misma sentencia, el párrafo 87.

IV.B. Garantías primarias del derecho de acceso a la información.

Ahora bien, como lo refiere el citado artículo primero constitucional, en nuestro país, además de los derechos, se reconocen las garantías para su protección. Si se considera una clasificación binaria, acerca del tipo de garantías existentes, éstas pueden ser de carácter primario, conceptualizadas como *las obligaciones o prohibiciones inmediatamente correlativas a los derechos establecidos en las constituciones*;⁴⁰ o bien, *la suma de las garantías positivas y de las garantías negativas*.⁴¹ Esta definición se relaciona directamente con el texto constitucional adoptado en el tercer párrafo del artículo primero de nuestra constitución, mediante el cual se establece la obligación, de todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, de proteger, garantizar, respetar y promover los derechos humanos. De esta manera, el cumplimiento de las obligaciones o el acatamiento de prohibiciones, inmediatamente correlativas al derecho humano de acceso a la información, se impone a todos los sujetos obligados en el ámbito de sus atribuciones como condición para su protección, garantía, respeto y promoción.

En el mismo artículo sexto constitucional se especifican algunas de estas obligaciones, que podríamos identificar como garantías primarias del derecho de acceso a la información, a saber:

⁴⁰ FERRAJOLI, Luigi. *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Ed. Trotta, Madrid, 2014, pág.62.

⁴¹ FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. 2ª. Edición, Ed. Mínima Trotta, Madrid, 2011, pág. 40.

- a) La obligación de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones;
- b) La existencia de mecanismos de acceso a la información;
- c) El deber de los sujetos obligados de preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados; y,
- d) La publicación, a través de los medios electrónicos disponibles, de la información completa y actualizada, relacionada con el ejercicio de los recursos públicos y con los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

Si hay algo en común en estos procedimientos de garantía primaria, es precisamente que la información se asienta en documentos cuya generación, preservación, clasificación, ordenación y descripción es esencial para cumplir con dichos mandatos.

No es por ello menor el interés que los comentaristas del artículo sexto han colocado en la labor archivística ya que *“(e)llo significa, en primer término, el reconocimiento pleno del Constituyente permanente de que un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información supone la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables. Más allá de lo anterior, implica una obligación implícita para los sujetos obligados de documentar sus actividades y de mantener esta información de manera que se permita su utilización y consulta de manera organizada”*.⁴²

⁴² LÓPEZ Ayllón, Sergio. “Comentario. Artículo 6”. En Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Tomo I. 8ª. Edición, Coed. Cámara de Diputados, SCJN, Senado de la República, IFE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Miguel Ángel Porrúa, México, 2012, pág. 673.

En el ámbito internacional, resulta bastante ilustrativo el papel que la Corte Interamericana de Derechos Humanos asigna al tema de la gestión documental, como garantía del derecho de acceso a la información; vale la pena destacar el siguiente pronunciamiento:

211. A criterio de este Tribunal, el Estado no puede ampararse en la falta de prueba de la existencia de los documentos solicitados sino que, por el contrario, debe fundamentar la negativa a proveerlos, demostrando que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobar que, efectivamente, la información solicitada no existía. Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho, especialmente cuando se trata de conocer la verdad de lo ocurrido en casos de violaciones graves de derechos humanos como las desapariciones forzadas y la ejecución extrajudicial del presente caso. Alegar ante un requerimiento judicial, como el aquí analizado, la falta de prueba sobre la existencia de cierta información, sin haber indicado, al menos, cuáles fueron las diligencias que realizó para confirmar o no su existencia, posibilita la actuación discrecional y arbitraria del Estado de facilitar o no determinada información, generando con ello inseguridad jurídica respecto al ejercicio de ese derecho. Cabe destacar que el Primer Juzgado Federal ordenó a la Unión el 30 de junio de 2003 la entrega de los documentos en un plazo de 120 días, pese a lo cual pasaron seis años, en los que la Unión interpuso varios recursos, hasta que la misma se hizo efectiva lo que resultó en la indefensión de los familiares de las víctimas y afectó su derecho de recibir información, así como su derecho a conocer la verdad de lo ocurrido.⁴³

⁴³ Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219, párr., 211.

Criterio que ha sido sostenido en diversos precedentes adicionales y abordado, desde otras perspectivas consignadas en siete sentencias más.⁴⁴ En ese mismo sentido, la Corte Constitucional de Colombia, mediante la sentencia a una acción de Tutela, la T-216 de 2004, determinó la violación a los derechos humanos de un ciudadano que pretendió acceder a información de una empresa del Estado porque no existía un archivo con la información sistematizada, considerando que resulta necesario que las instituciones públicas cuenten con mecanismos de organización que contengan un sistema de clasificación racional de los documentos, ya que un archivo *“no es un ‘arrume de costales’ que contengan documentos o la colocación de folios y expedientes de manera ‘ordenada’ físicamente”*.⁴⁵

Coinciden con dichos criterios las opiniones de los especialistas en la materia, quienes han manifestado que *“...la gestión de los archivos puede ampliar o restringir el desarrollo de una ley de transparencia. Uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento eficaz del acceso a la información pública es la existencia de archivos deficientes y desatendidos, merced a la falta no sólo de criterios técnicos y de profesionalización para la gestión y manejo de los documentos administrativos, sino por la existencia de una ley especializada en materia de archivos vigente y actuante, además de asociada a la transparencia”*.⁴⁶ Además, *“La primera de ellas consiste en esta obligación doble, primero de documentar todo aquello que se realiza en el ámbito de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados ya que si las autoridades no asientan en documentos las*

⁴⁴ Hermanas Serrabo Cruz vs. El salvador. Goiburú y otros Vs. Paraguay. Gelman Vs. Uruguay. Contreras y otros vs. El salvador. Masacre de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador, García y familiares vs. Guatemala. Rochac Hernández y otros vs. El Salvador.

⁴⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-216/04. Expediente T-72671. Bogotá, Colombia, 08 de marzo de 2004. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t%2D216%2D04.htm>

⁴⁶ PESCHARD, Jacqueline. *Grandes problemas. Transparencia: promesas y desafíos*. Coed. El Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017, pág. 245.

decisiones que toman, difícilmente alguien va a poder acceder a esta información para reconstruir la verdad sobre los hechos a los que se refieren. Pero una vez que se ha documentado lo indispensable es que estos documentos no se pierdan, sino que se organicen y conserven en archivos administrativos actualizados”.⁴⁷

De estas breves referencias puede apreciarse lo importante que es, para el derecho de acceso a la información, el deber de los sujetos obligados de documentar sus decisiones y preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, lo que claramente se resume en la siguiente paráfrasis de la Declaración Universal sobre los Archivos del Consejo Internacional de Archivos: “...el carácter esencial de los archivos para garantizar una gestión eficaz, responsable y transparente”.⁴⁸

IV.C. Derecho a la protección de los datos personales.

En México, este derecho se reconoce en nuestra constitución, acompañando al de acceso a la información pública, pues en el artículo 6º, cuya reforma de 2007, contempla que la información referente a la vida privada y los datos personales debe protegerse en los términos y con las excepciones fijados por las leyes; como, además, al determinar que toda persona, tiene acceso gratuito a los datos personales o a la rectificación de éstos; pero, a diferencia de la información pública, en este caso se debe acreditar la titularidad o la representación jurídica.

⁴⁷ LUNA Hernández, José Guadalupe. “El papel del derecho de acceso a la información y sus garantías, en la defensa del derecho a la verdad” en OROZCO Tenorio, José, Domínguez Galicia, Javier y Landeros Rosas, María del Rocío Guadalupe. 4º. *Simposio de archivos. Ética en la profesión archivística*. Ed. SEP, Escuela Nacional de Biblioteconomía y archivonomía, México, 2018. Páginas, 107 y 108.

⁴⁸ ICA. Proyecto de resolución presentado por Senegal, copatrocinado por Belice: Declaración Universal sobre los Archivos, UNESCO, 26 de octubre de 2011; Anexo, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000213423_spa

Posteriormente, la reforma al artículo 16 constitucional de 2009, adicionó un segundo párrafo para indicar que toda persona tiene derecho: a la protección de sus datos personales; al acceso, rectificación y cancelación de ellos, y a manifestar su oposición, en los términos establecidos por la ley, que fija los supuestos de excepción a los principios rectores de su tratamiento. Por razones de: seguridad nacional; disposiciones de orden, seguridad y salud públicos; o, para protección de los derechos de terceros.

En conclusión, el derecho de protección de los datos personales se define como parte del derecho a la vida privada y se traduce en el límite al Estado y a terceros en cuanto al tratamiento de los datos. En otras palabras, la protección de los datos personales garantiza el cuidado de la vida privada y reconoce a su titular el ejercicio de los derechos ARCO.

A diferencia del derecho de acceso a la información, el de protección de datos personales carece de una configuración precisa y detallada en nuestra Constitución, razón por la cual, sus procedimientos de garantía se encuentran descritos en la legislación general de la materia.

IV.D. Garantías primarias del derecho a la protección de los datos personales.

Si se revisa la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, puede apreciarse que el tratamiento consiste en *“cualquier operación o conjunto de operaciones efectuadas mediante procedimientos manuales o automatizados aplicados a los datos personales,*

*relacionados con la obtención, uso, registro, organización, conservación, elaboración, utilización, comunicación, difusión, almacenamiento, posesión, acceso, manejo, aprovechamiento, divulgación, transferencia o disposición de datos personales”.*⁴⁹

La primera fase del tratamiento, la obtención, debe cumplir con un criterio legal muy importante, definido por el artículo 25 de la citada ley: *“El responsable sólo deberá tratar los datos personales que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para la finalidad que justifica su tratamiento”*. Esto encuentra relación directa con el derecho de acceso a la información que obliga a los sujetos obligados a documentar todo lo que realicen en el ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

De esta manera, mientras que, en materia de acceso a la información, los sujetos obligados deben documentar todo acto que realicen en ejercicio de sus facultades, competencias o funciones; en materia de protección de los datos personales, únicamente deben obtener aquellos datos que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para la finalidad (de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones) que justifique su tratamiento. Una vez obtenidos, los datos personales deben seguir las distintas fases del tratamiento.

Por su parte, el artículo 31 de la citada ley refiere: *“Con independencia del tipo de sistema en el que se encuentren los datos personales o el tipo de tratamiento que se efectúe, el responsable deberá establecer y mantener las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para la protección de los datos personales, que permitan protegerlos contra daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, así como garantizar*

⁴⁹ Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, artículo 3. F. XXXIII.

su confidencialidad, integridad y disponibilidad". Ésta se convierte en una obligación esencial de todos los responsables del tratamiento de datos personales, en el ámbito de sus atribuciones, por lo que es su garantía primaria más importante: la adopción de medidas de seguridad.

Por medidas de seguridad, según el artículo 3 fracción XX de la referida ley, debe entenderse el *"conjunto de acciones, actividades, controles o mecanismos administrativos, técnicos y físicos que permitan proteger los datos personales"*.

Mientras la fracción XXI del artículo 3 citado, define a las medidas de seguridad administrativas como las *"políticas y procedimientos para la gestión, soporte y revisión de la seguridad de la información a nivel organizacional, la identificación, clasificación y borrado seguro de la información, así como la sensibilización y capacitación del personal, en materia de protección de datos personales"*.

En tanto que las medidas de seguridad físicas son definidas, en la fracción XXII, como el *"Conjunto de acciones y mecanismos para proteger el entorno físico de los datos personales y de los recursos involucrados en su tratamiento. De manera enunciativa más no limitativa, se deben considerar las siguientes actividades:*

- "a) Prevenir el acceso no autorizado al perímetro de la organización, sus instalaciones físicas, áreas críticas, recursos e información;*
- "b) Prevenir el daño o interferencia a las instalaciones físicas, áreas críticas de la organización, recursos e información;*
- "c) Proteger los recursos móviles, portátiles y cualquier soporte físico o electrónico que pueda salir de la organización; y,*

“d) Proveer a los equipos que contienen o almacenan datos personales de un mantenimiento eficaz, que asegure su disponibilidad e integridad”.

Y, por último, las medidas de seguridad técnicas se definen en la fracción XXIII como: (el) *“Conjunto de acciones y mecanismos que se valen de la tecnología relacionada con hardware y software para proteger el entorno digital de los datos personales y los recursos involucrados en su tratamiento. De manera enunciativa más no limitativa, se deben considerar las siguientes actividades:*

“a) Prevenir que el acceso a las bases de datos o a la información, así como a los recursos, sea por usuarios identificados y autorizados;

“b) Generar un esquema de privilegios para que el usuario lleve a cabo las actividades que requiere con motivo de sus funciones;

“c) Revisar la configuración de seguridad en la adquisición, operación, desarrollo y mantenimiento del software y hardware, y

“d) Gestionar las comunicaciones, operaciones y medios de almacenamiento de los recursos informáticos en el tratamiento de datos personales”.

En ese mismo sentido, a través de la hipótesis jurídica considerada en el artículo 33 de la ley en comento, se precisa que *“(p)ara establecer y mantener las medidas de seguridad para la protección de los datos personales, el responsable deberá realizar, al menos, las siguientes actividades interrelacionadas:*

- “I. Crear políticas internas para la gestión y tratamiento de los datos personales, que tomen en cuenta el contexto en el que ocurren los tratamientos y el ciclo de vida de los datos personales,⁵⁰ es decir, su obtención, uso y posterior supresión;*
- “II. Definir las funciones y obligaciones del personal involucrado en el tratamiento de datos personales;*
- “III. Elaborar un inventario de datos personales y de los sistemas de tratamiento;*
- “IV. Realizar un análisis de riesgo de los datos personales, considerando las amenazas y vulnerabilidades existentes para los datos personales y los recursos involucrados en su tratamiento, como pueden ser, de manera enunciativa más no limitativa, hardware, software, personal del responsable, entre otros;*
- “V. Realizar un análisis de brecha, comparando las medidas de seguridad existentes contra las faltantes en la organización del responsable;*
- “VI. Elaborar un plan de trabajo para la implementación de las medidas de seguridad faltantes, así como las medidas para el cumplimiento cotidiano de las políticas de gestión y tratamiento de los datos personales;*
- “VII. Monitorear y revisar de manera periódica las medidas de seguridad implementadas, así como las amenazas y vulneraciones a las que están sujetos los datos personales, y*

⁵⁰ No está demás hacer notar la similitud existente entre el concepto ciclo de vida de los datos personales, que refleja el flujo innegable de los archivos y de su equiparable: el ciclo de vida de los documentos.

“VIII. Diseñar y aplicar diferentes niveles de capacitación del personal bajo su mando, dependiendo de sus roles y responsabilidades respecto del tratamiento de los datos personales”.

Por último, vale la pena considerar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la ley citada, existe el mandato de documentar “...las acciones relacionadas con las medidas de seguridad para el tratamiento de los datos personales”, que además deberán de contenerse en “un sistema de gestión”.

De esta manera, es posible referir que estos procedimientos de garantía necesitan, entre otros aspectos, de la ejecución del modelo de gestión documental que no sólo se refiere al archivo físico, sino también al electrónico y al digitalizado; por lo que, no es una licencia literaria sino la realidad de las cosas afirmar que, los archivos organizados y controlados, se constituyen como un supuesto esencial indispensable para implementar los procesos de garantía del derecho a la protección de los datos personales.

V. El proceso legislativo para el diseño del régimen de protección de los derechos.

V.A. Reforma constitucional de 2014.

La más reciente reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación, conocida como *reforma en materia de transparencia y acceso a la información*, modificó diversos artículos del texto constitucional, dispuestos en sus secciones dogmática y orgánica.

Por lo que respecta a la sección dogmática, terminó de perfilar el contenido del derecho de acceso a la información y describió las garantías previamente señaladas en el presente escrito, entre las que se incluyeron aquellas que se relacionan con la gestión documental, tal como ya se ha referido. Aún en esa sección dogmática, se incluyeron aspectos de la parte orgánica, al establecer la creación de un *“organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados”*.

Por lo que corresponde a los artículos contemplados en la parte orgánica de la Constitución, destaca la reforma al artículo 73, de las facultades del Congreso, al que se agregaron las fracciones XXIX-S y XXIX-T, que a la letra dicen:

Artículo 73. ... I. a XXIX-R. ...

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

XXIX-T. 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, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

Por último, ese decreto contempló, en su régimen de transitoriedad, un mandato al Congreso de la Unión para expedir la Ley General del Artículo 6o. de la Constitución, así como las reformas correspondientes a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como a los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de la publicación del decreto.

De ese decreto ha derivado la idea generalmente compartida de la existencia de tres pilares esenciales en la materia:

- El derecho de acceso a la información pública,
- El derecho a la protección de los datos personales, y
- La gestión documental.

De la estrecha vinculación de estos tres campos de la reforma se configura un espacio de presupuestos básicos para la existencia común de los derechos, la definición de límites y fronteras, las tensiones y formas de su solución.

V.B. El proceso legislativo y sus consecuencias.

El proceso seguido en otros países, para implementar las políticas de transparencia y apertura de la información, ha destacado la necesidad de consolidar los presupuestos necesarios para garantizar la efectividad de estas acciones. *“No es casual que en el Reino Unido se haya aprobado la Ley de Transparencia en el año 2000 y que el legislador estableciera una vacatio legis de cinco años, a fin de dar tiempo para que las dependencias gubernamentales se*

dieran a la tarea de ordenar y preparar los archivos públicos y sólo después estar en condiciones de ofrecerlos para el conocimiento de las personas. Por esta razón, no fue sino hasta 2005 cuando la Comisión de Transparencia empezó a atender solicitudes de información pública de parte de particulares”.⁵¹

En México, seguimos una ruta diferente. Se atendió la prelación establecida en la reforma constitucional, que ordenó que se expidieran leyes generales, lo que se efectuó de la siguiente manera:

- Primero se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en mayo de 2015;
- Posteriormente la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en enero de 2017; y,
- Por último, la Ley General de Archivos, publicada en junio de 2018.

Nuestros problemas derivaron de esa ruta legislativa. En primer lugar, el que la primera de las leyes generales entrara en vigor al día siguiente de su publicación, y con ello que el arranque de esta nueva fase de tutela del derecho de acceso a la información ocurriera sin que los supuestos previos de una correcta y homogénea gestión documental estuvieran debidamente consolidados, generó respuestas que defraudaban el derecho de acceso a la información.

Si bien es necesario reconocer que la inmediata entrada en vigor de la Ley de Transparencia dio continuidad a la apertura de la información a los solicitantes, como respuesta a la constante demanda de legitimidad del régimen político anterior, también debe reconocerse que esto

⁵¹ PESCHARD, Jacqueline. *Gran...op cit.*, pág. 246.

ocurrió sin la adecuada consolidación del modelo de protección de datos personales predominante en la información en posesión de las autoridades, y sin la debida implementación del modelo de gestión documental de forma homogénea.

Todo esto provocó que se expusiera información susceptible de protegerse por la causal de confidencialidad, que se emitieran con ligereza declaratorias de inexistencia de la información, que se respondiera de manera formalista que se estaban llevando a cabo búsquedas exhaustivas y razonables, sin que se acreditaran los criterios de búsqueda que generaran elementos de certeza de que realmente se hubiera realizado.⁵²

Un segundo problema se deriva de la entrada en vigor de una legislación en materia de transparencia y acceso a la información que homogenizaba procedimientos en todo el país y en los tres niveles de gobierno, incluso en sujetos obligados no gubernamentales, sin que a nivel nacional existiera, en ese momento, una regulación común en materia de archivo.

Si bien, en el ámbito federal se contaba con la Ley Federal de Archivos de 2012, su reglamento de 2014 y los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de Archivos de las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal de 2015,⁵³ éstas disposiciones no eran aplicables a los sujetos obligados incorporados en la reforma constitucional de 2014 (partidos políticos, sindicatos y personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad); mucho menos a los estados y municipios.

⁵² LUNA Hernández, José Guadalupe. "Voto particular" a la resolución 1539/INFOEM/IP/RR/2017.

⁵³ AGUILERA Murguía, Ramón. *Ges... op. cit.*, pág. 92.

En ese momento, tres estados carecían de legislación en la materia (Durango, Nuevo León y Sinaloa); nueve entidades contaban con legislación aprobada en la década actual (Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas); mientras que 13 estados contaban con legislación aprobada en la primera década del presente siglo (Baja California, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y Tabasco); así como seis estados con legislación local aprobada en el siglo pasado (Baja California Sur, Chiapas, Jalisco, Estado de México, Veracruz y Yucatán).⁵⁴

El impacto de esta regulación dispersa y no concordante, que afecta indirectamente la tutela del derecho de acceso a la información, ha sido evidente. *“La falta de regulación, la deficiente gestión documental derivada de las condiciones de negligencia y desorganización, provocaron que, en diversas solicitudes, los plazos de las respuestas se extendieran injustificadamente porque no se localizó a tiempo la información; en ocasiones, los servidores públicos de las áreas remitieron la información con la que se atendía la solicitud, en el límite del plazo establecido, y las unidades de transparencia entregaron información que debió analizarse para proteger los datos personales, o simplemente ya no alcanzaron a responder la solicitud. En los casos más extremos, la información no se entregó porque no se localizó, ya sea porque no se generó, porque se generó, pero fue sustraída o destruida, porque se extravió o, en el extremo más grave, porque a pesar de que se encontró se negó indebidamente su existencia”*.⁵⁵

⁵⁴ Con información de INAI, AGN, IJJ. *Diagnóstico para la armonización de las legislaciones locales en materia de archivo*. Coed. INAI, AGN. IJJ, México, 2019, págs. 33-36.

⁵⁵ LUNA Hernández, José Guadalupe. *“Archi...op cit*, pág. 254.

V.C. Una salida temporal.

Como ya referí, la primera ley general emitida fue la de Transparencia y Acceso a la Información Pública que contempló, entre otros aspectos, la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT), que cuenta con un Consejo Nacional y que puede trabajar en sus comisiones. La fase inicial de los trabajos del Sistema Nacional de Transparencia precisamente se centraron en la elaboración de los lineamientos referidos en el artículo duodécimo transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, diseñando diversos procesos, tanto de organización interna como para la implementación de los procesos de garantía contemplados en esa ley; desde la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia hasta la creación de una normatividad, que hoy puede apreciarse como de carácter temporal, en materia de archivo.

Durante la Segunda Sesión de Extraordinaria del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), celebrada el trece de abril de dos mil dieciséis, se presentó, discutió y –posteriormente– se aprobó, el Dictamen que emitió la Comisión de Archivos y Gestión Documental (CAGD), sobre los Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos (LOCA), aprobados mediante el acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT13/04/2016-03.

Los *Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos* fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil dieciséis. Estas disposiciones emitidas tienen por objeto, según lo señalado en el primero de ellos, “establecer las políticas y criterios para la sistematización y digitalización, así como para la custodia y conservación de los archivos en posesión de los sujetos obligados, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, la localización eficiente de la información generada, obtenida, adquirida, transformada y contar con sistemas de información, ágiles y eficientes”.

Con esta decisión, el Sistema Nacional de Transparencia emitió un conjunto de disposiciones de carácter reglamentario, que perfilaron los procedimientos básicos que deberían realizar todos los sujetos obligados para implementar el modelo de gestión documental; condición esencial para cumplir con los mandatos contenidos en el artículo sexto constitucional: el deber de los sujetos obligados de documentar todos los actos que realicen en el ejercicio de facultades, competencias o funciones y el de resguardar los documentos resultantes en archivos administrativos actualizados; así como los contemplados en los artículos 18, 19, 20, 131, 138 y 139 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que refieren la mencionada obligación de documentar, el concepto de presunción de existencia de la información, la realización de búsquedas exhaustivas y razonables con criterios objetivos y demostrables, así como las diversas alternativas ante la no localización, falta o inexistencia de la información; disposiciones jurídicas que representaban, en ese momento, las únicas normas comunes para todo el país en materia de archivo, en el contexto de la tutela del derecho de acceso a la información; de tal forma que los lineamientos integraron la regulación aplicable para todos los sujetos obligados en la materia en el lapso que transcurre entre la expedición y entrada en vigor de las Leyes Generales de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la de Archivos.

Para implementar el modelo de gestión documental definido en los lineamientos, dicho ordenamiento estableció un proceso progresivo de trabajo, señalado en los diferentes plazos contemplados en los numerales transitorios de la disposición en comento, a saber:

- El segundo, que dispone de un plazo máximo de 12 meses, posteriores a la publicación de los Lineamientos, para la implementación del Sistema Institucional de Archivos;

- El tercero, que determina un plazo de 24 meses, posteriores a su publicación, para la instrumentación del Sistema de Administración de Archivos y Gestión Documental;
- El cuarto, dirigido a los sujetos obligados (SSOO) que no cuenten con los responsables de áreas, instancias y unidades del Sistema Institucional de Archivos y que deberían designarlos, a más tardar en 30 días posteriores a su entrada en vigor;
- El quinto, para elaborar los Instrumentos de Control y Consulta Archivísticos, a más tardar a los 12 meses posteriores a su entrada en vigor.
- El sexto, para que, a partir de la entrada en vigor de los lineamientos, los SSOO establezcan el Programa Anual de Desarrollo Archivístico para el ejercicio 2017;
- El séptimo, para que los SSOO cuenten con un Grupo Interdisciplinario, a más tardar a los 12 meses posteriores a su entrada en vigor;
- El octavo, para que los SSOO establecieran Políticas de Gestión Documental electrónica, guarda y custodia de protección de datos, a más tardar a los 12 meses posteriores a su entrada en vigor; y,
- El noveno, para que los SSOO establecieran un Programa de Preservación Digital, a más tardar a los 18 meses posteriores a su entrada en vigor.

Atendiendo esos plazos de transitoriedad, los sujetos obligados contaban con un plazo de dos años, a partir de la entrada en vigor de los Lineamientos, para su completa implementación; razón por la que, a más tardar el 05 de mayo de 2018, en todos ellos deberían de estar ejecutando el proceso de gestión documental.

Esta decisión de establecer plazos diferenciados para la implementación de los Lineamientos, responde a diversas razones; la primera de ellas se deriva de la propia complejidad del modelo de gestión documental, puesto que las diferentes acciones presentan un gradaje diferenciado de complejidad; ya que si bien, acciones como instalar el Sistema Institucional de Archivos, puede considerarse como de fácil instrumentación; otras, como la política de digitalización, requieren de esfuerzos, equipamiento, referencias técnicas y presuponen la clasificación previa del acervo, lo que desde luego no puede conseguirse de un día para otro.

Una razón más deriva de los diferentes niveles de capacidades institucionales de los sujetos obligados para cumplir con estas acciones. Vale la pena insistir en el contenido del numeral segundo de los mencionados lineamientos, que señala que *“son de observancia obligatoria y de aplicación general para los Sujetos Obligados (SSOO) señalados en el artículo 1 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)”*.

Y este conjunto de sujetos obligados fue, precisamente, una de las aportaciones de la reforma constitucional de 2014 ya que, como se refirió antes, mediante dicha reforma, se incorporaron a figuras ajenas al conjunto de las instituciones gubernamentales, pero que forman parte del entorno público, particularmente, los partidos políticos, los sindicatos y personas morales y físicas que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad.

En consecuencia, de dicha reforma derivan los siguientes segmentos de sujetos obligados, según la existencia de normatividad que les resultaba aplicable en materia de archivo:

- 1) Por un lado, los sujetos obligados gubernamentales de carácter federal, regulados, en ese momento, por la Ley Federal de Archivos;
- 2) Los partidos políticos nacionales, a quienes se aplicaba el Reglamento del, en ese entonces, Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de los Partidos Políticos Nacionales responsables en Materia de Transparencia ante el, en ese entonces, Instituto Federal Electoral;
- 3) Los sujetos obligados de carácter estatal y municipal de aquellas entidades que contaban con legislación local en la materia;
- 4) Los sujetos obligados de carácter estatal y municipal de Durango, Nuevo León y Sinaloa, a los que les resultaría aplicable la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos,
- 5) Así como los sindicatos y personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, que no se encontraban regulados por legislación especializada en la materia.

Como puede apreciarse, esta segmentación muestra el amplio espectro de la regulación aplicable. Si enfocamos el análisis en sus contenidos, apreciaremos una mayor diversidad, que tiene como consecuencia una protección diferenciada con efectos distintos; incluso, en un mismo segmento, el numeral 3 del párrafo anterior, la diversidad de contenidos de la regulación estatal, tenía efectos en el desarrollo del modelo archivístico a aplicar, así como su esquema de verificación de cumplimiento.

Así, puede apreciarse la principal aportación de los Lineamientos para la organización y conservación de archivos aprobados por el Sistema Nacional de Transparencia, más allá de sus posibles deficiencias al constituirse como el primer ejercicio para establecer un conjunto de disposiciones comunes, homogéneas y aplicables a la totalidad de los sujetos obligados ya señalados, por lo que generan el primer paso rumbo a la “organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos”, objeto de la posterior Ley General de Archivos.

VI. Implementación de los lineamientos para la organización y conservación de archivos por los órganos garantes.

Antes de analizar el proceso de implementación de los referidos lineamientos, es necesario realizar un apunte sobre la posición de los órganos garantes frente a dicho ordenamiento, para lo cual es preciso señalar que cuentan con dos condiciones; la primera, por la naturaleza misma que la Constitución les otorga, refleja dos dimensiones, una de ellas deriva precisamente de ese papel de órganos de control de los sujetos obligados; mientras que la segunda consiste en que aunque son órganos de control, no por ello dejan de ser, también, un sujeto obligado más que debe de cumplir con las obligaciones de transparencia, atender las solicitudes de acceso a la información que les sean formuladas, ser responsables del tratamiento de datos personales y sujetos obligados en materia de archivo.

Como consecuencia de estas dos dimensiones, los órganos garantes no sólo deben verificar que los sujetos obligados cumplan con las diversas disposiciones normativas a las que nos hemos referido, también deben cumplir efectivamente con tales obligaciones legales.

La dualidad de la naturaleza jurídica de los órganos garantes tiene un reflejo diferenciado también de responsabilidades y constituye la segunda condición de los órganos garantes frente al Lineamiento para la organización y conservación de archivos; además, puede analizarse también partiendo de dos finalidades, una de carácter sustancial y la otra de naturaleza formal.

En el caso de la primera de dichas finalidades, debemos considerar que los Lineamientos fueron expedidos para complementar reglamentariamente los contenidos de las diversas disposiciones de derecho positivo existentes en ese momento; previamente referidas, su contenido sirvió entonces para establecer y desarrollar diversas hipótesis jurídicas que forman parte de los procedimientos de garantía del derecho de acceso a la información pública, derecho cuya tutela corresponde a los órganos garantes.

En el segundo caso, porque fueron los propios órganos garantes los que aprobaron dicho lineamiento, inicialmente en sesión de los plenos y finalmente en la sesión del Consejo Nacional.

Cualquiera pensaría entonces que los órganos garantes tendrían que ser los primeros interesados en la difusión e implementación de los lineamientos por parte de todos los sujetos obligados, ya que este marco reglamentario comúnmente aplicable, se constituía en un supuesto básico para que los procedimientos de tutela del derecho de acceso a la información fueran efectivos; en consecuencia, su implementación y cumplimiento eran condición previa para atender los procedimientos para la búsqueda y localización de la información solicitada, y para resolver los recursos de revisión promovidos por los particulares en contra de las respuestas de

los sujetos obligados que negaran la existencia de la información. De esta manera, difundir y promover el establecimiento del lineamiento tendría un claro impacto en el mejor desempeño de los sujetos obligados, para atender las solicitudes de acceso a la información, así como parámetro de revisión del órgano de control.

Por otro lado, si los órganos garantes fueron las instancias encargadas de aprobar el lineamiento en dos fases: primera, al votarlo en sus plenos y, en la segunda, al emitir el voto a través de sus presidentes, en sesión del consejo nacional, por lo tanto, la vinculación del contenido del lineamiento al propio órgano garante, pero en su condición de sujeto obligado, tendría que ser mayor, por haber formado parte del órgano que elaboró y aprobó la norma.

Desgraciadamente esto no fue así, como ya se refirió previamente. Fue así como la segunda coordinación de la Comisión de Archivos y Gestión Documental, durante el ejercicio 2018-2019, determinó llevar a cabo un estudio diagnóstico, con el propósito de conocer el estado que guardaba el cumplimiento de los Lineamientos en cada órgano garante para, a partir de esa valoración, proponer rutas para conseguir entonces el total cumplimiento de los Lineamientos.

Así, en la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional del SNT, (28 de junio 2018), se subrayó la necesidad de realizar un diagnóstico a los *Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos* y fue, mediante el acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-28/06/2018-08, que se acordó presentar, en la ulterior Sesión del Consejo Nacional, un punto sobre la implementación y cumplimiento de todos los Lineamientos del Sistema Nacional de Transparencia. Cabe destacar que, antes de la iniciativa propuesta por esta Coordinación, no se había adoptado ningún método para obtener información relacionada con la multimencionada implementación de los Lineamientos.

VI.A. Elaboración del diagnóstico

Para realizar el diagnóstico sobre la implementación del lineamiento, fue necesario identificar los temas susceptibles de ser verificados. A juicio de la Coordinación, se señalaron diez temas específicos para acreditar el cumplimiento total del mismo:

1. Establecer un Programa Anual de Desarrollo Archivístico,
2. Conformar un Grupo Interdisciplinario,
3. Establecer un Sistema Institucional de Archivos,
4. Generar un Cuadro General de Clasificación Archivística,
5. Generar un Catálogo de Disposición Documental,
6. Elaborar inventarios documentales,
7. Elaborar una Guía de Archivo Documental,
8. Establecer un Sistema Automatizado para la Gestión de Documentos,
9. Establecer Políticas de Gestión Documental Electrónica, y
10. Establecer un Plan de Digitalización de Documentos.

A continuación, se describen y se explica su vinculación con las tareas encomendadas a los órganos garantes.

1. Establecer un Programa Anual de Desarrollo Archivístico.

El Programa Anual de Desarrollo Archivístico, al que se refiere el lineamiento sexto en su fracción III, es el *“instrumento de planeación orientado a establecer la administración de los archivos de los sujetos obligados, en el que se definen las prioridades institucionales”*; además, debe contener *“la*

estrategia de conservación a largo plazo y las acciones garanticen los procesos de gestión documental electrónica” (lineamiento trigésimo cuarto), así como el plan de digitalización de documentos (lineamiento cuadragésimo).

El interés y la utilidad de dicho Programa son relevantes, ya que permite controlar adecuada y sistemáticamente el ciclo vital de los documentos, para contar con información que dé prueba de las actividades y operaciones de un organismo público.

Con base en este Programa, es necesario establecer proyectos, procesos, actividades y estrategias, que aseguren la aplicación y homologación de los procesos técnico-archivísticos, que van desde la producción de un documento en el archivo de trámite, pasan por su conservación precautoria en el archivo de concentración, hasta su conservación permanente en el archivo histórico.

De esta manera, el Programa Anual de Desarrollo Archivístico es la herramienta para guiar y dar seguimiento a la sistematización de los archivos de un organismo público, a través de acciones concretas, con estrategias, procesos, procedimientos y actividades que, integralmente permiten el logro de los objetivos del Programa, para conducir al mejoramiento permanente de los servicios documentales y archivísticos, y que representan beneficios como los siguientes:

- Facilita la gestión administrativa;
- Permite el control de la producción de los documentos para evitar la explosión documental, así como su flujo;
- Favorece la administración de los documentos generados por cada área del organismo, los cuales registran el ejercicio de las atribuciones y/o funciones de éstas;

- Permite la integración adecuada y continúa de los documentos de archivo en expedientes;
- Al promover la organización interna del archivo, contribuye a garantizar el derecho de acceso a la información, auspiciando la transparencia, rendición de cuentas, y las auditorías;
- Coadyuva en la gestión de los planes y proyectos institucionales con sustentos documentales;
- Al adoptar medidas para asegurar la integridad del archivo, se coadyuva en garantía del derecho a la protección de datos personales;
- Facilita el control de la permanencia de los documentos hasta su destino final (ciclo vital de los documentos) y evita la acumulación innecesaria de documentos;
- Contribuye a garantizar la permanencia de documentos dictaminados como históricos;
- Fomenta la obligación de documentar toda decisión y actividad gubernamental; y,
- Establece las estrategias que garanticen los procesos de gestión de documentos electrónicos y para la elaboración del Plan de Digitalización de Documentos.

Algunas disposiciones legales adicionales, por ejemplo, la Ley Federal de Archivos (LFA), establecen aspectos relevantes de este instrumento; dicha normas, en su artículo 12, señalan la forma y contenidos que deberá contemplar el Plan Anual de Desarrollo Archivístico (PADA), así como el procedimiento para su autorización:

***Artículo 12.** El responsable del área coordinadora de archivos tendrá las siguientes funciones: (...)*

VI. Elaborar y presentar al Comité de Información o equivalente el Plan Anual de Desarrollo Archivístico, en el que se contemplen las acciones a emprender a escala institucional para la modernización y mejoramiento continuo de los servicios documentales y archivísticos, el cual deberá ser publicado en el portal de Internet de cada institución, así como sus respectivos informes anuales de cumplimiento;

Por su parte, el reglamento de dicha Ley, en su artículo 2, estipula:

Artículo 2. Además de las definiciones contenidas en el artículo 4 de la Ley Federal de Archivos, para los efectos del presente Reglamento se entenderá por: (...)

IV. Plan Anual de Desarrollo Archivístico: Instrumento elaborado por el Área Coordinadora de Archivos que contempla las acciones a emprender a escala institucional para la actualización y mejoramiento continuo de los servicios documentales y archivísticos, el cual, una vez aprobado por el Comité de Información deberá ser publicado en el sitio de Internet de cada Dependencia y Entidad, así como sus respectivos informes anuales de cumplimiento;

En ese momento, también podía auxiliarse de los Criterios que emitió el Archivo General de la Nación (AGN), para elaborar el Plan Anual de Desarrollo Archivístico, que define así sus partes integrantes:

1. Marco de referencia.
2. Justificación;
3. Objetivos;
4. Planeación
 - 4.1. Requisitos;
 - 4.2. Alcance;
 - 4.3. Entregables;
 - 4.4 Actividades;
 - 4.5. Recursos;
 - 4.5.1. Recursos humanos;
 - 4.5.2. Recursos materiales;
 - 4.6. Tiempo de implementación;
 - 4.6.1. Cronograma de actividades, y
 - 4.7. Costos.⁵⁶

2. Conformar un Grupo Interdisciplinario en Materia de Archivos

El lineamiento sexto, en su fracción IV determinaba el deber de los sujetos obligados de establecer un grupo interdisciplinario que, analizando *“los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integra los expedientes de cada serie, permita establecer los valores documentales, plazos de conservación y políticas que garanticen el acceso a la información, así como la disposición documental”*.

⁵⁶ Archivo General de la Nación. *Criterios para elaborar el Plan Anual de Desarrollo Archivístico*. AGN, México, 2015. [Disponible en] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/146402/Criterios_para_elaborar_el_Plan_Anual_de_Desarrollo_Archivistico.pdf

Es un grupo de personas que contribuirán con el Sistema Institucional de Archivos, para llevar a cabo una correcta valoración documental, al interior de sus sujetos obligados.

Si bien el lineamiento es sumamente escueto en las tareas de este grupo, al que se refiere en el cuarto fracción XXV para definir su estructura y en el sexto fracción IV recién citado; de esas referencias puede apreciarse que será la instancia encargada de establecer:

- Los valores documentales;
- Plazos de conservación;
- El destino final de la documentación;

De estos tres elementos derivará un instrumento de control esencial: el Catálogo de Disposición Documental, documento rector para definir los periodos de resguardo de la información en las distintas unidades operativas de archivo, información esencial para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 131 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

“...las unidades de transparencia deberán garantizar que las solicitudes se turnen a todas las áreas competentes que cuenten con la información o deban tenerla de acuerdo a sus facultades, competencias y funciones, con el objeto de que realicen una búsqueda exhaustiva y razonable de la información solicitada”.

Lo que, en el caso específico de los plazos de conservación de los documentos de archivo que contengan datos personales, también se vincula con lo señalado en el artículo 23 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados:

“...los plazos de conservación de los datos personales no deberán exceder aquéllos que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades que justificaron su tratamiento, y deberán atender a las disposiciones aplicables en la materia de que se trate y considerar los aspectos administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos de los datos personales”.

De acuerdo con este grupo interdisciplinario, deberá estar integrado por los titulares de las siguientes áreas:

- Planeación estratégica;
- Jurídica;
- Mejora continua;
- Órgano Interno de Control
- Las áreas responsables de la información
- Responsable del Archivo Histórico

En el artículo 50 de la Ley General de Archivos (LGA), dicha composición cambiará; se elimina al archivo histórico y, en su lugar, se integran la Coordinación de archivos, el área de Tecnologías de la información y la Unidad de Transparencia.

3. Establecer un Sistema Institucional de Archivos.

El Lineamiento Séptimo determina la necesidad de establecer un Sistema Institucional de Archivos que se define como *“...el conjunto de estructuras, funciones, registros, procesos, procedimientos y criterios que desarrolla cada sujeto obligado, a través de la ejecución de la gestión documental”.*

Se encargará, a través de su Área Coordinadora de Archivos, de generar la normatividad en materia archivística y, a través de sus unidades operativas, de llevar a cabo las funciones que implican el proceso de gestión documental en cada una de las etapas del ciclo de vida de los documentos, con la finalidad de preservar la memoria documental al interior de los sujetos obligados, esto es esencial para garantizar el derecho de acceso a la información;⁵⁷ más, si se considera que los artículos 129 y 131 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establecen, respectivamente, que:

“...los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones en el formato en que el solicitante manifieste, de entre aquellos formatos existentes, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre así lo permita”.

Y

“...las unidades de transparencia deberán garantizar que las solicitudes se turnen a todas las áreas competentes que cuenten con la información o deban tenerla de acuerdo a sus facultades, competencias y funciones, con el objeto de que realicen una búsqueda exhaustiva y razonable de la información solicitada”.

Pero además, al estructurar el archivo en los diferentes componentes del sistema, cada uno de ellos depositario de determinadas funciones, auxiliados de registros sobre el manejo de la documentación, siguiendo procesos, procedimientos y sus propios criterios, el sujeto obligado

⁵⁷ RAMÍREZ Deleón, José Antonio. Cuaderno 1. Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos. Colección “Cuadernos metodológicos”, 2ª. Edición, Coed. INAI, AGN, México, 2016, pág. 102.

podría adoptar prácticas que también incidirán en materia de protección de datos personales, con lo que estará cumpliendo con el Artículo 72 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados:

“...para el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley, el responsable podrá desarrollar o adoptar, en lo individual o en acuerdo con otros responsables, encargados u organizaciones, esquemas de mejores prácticas que tengan por objeto:

- *Elevar el nivel de protección de los datos personales;*
- *Armonizar el tratamiento de datos personales en un sector específico;*
- *Facilitar el ejercicio de los derechos ARCO por parte de los titulares;*
- *Facilitar las transferencias de datos personales;*
- *Complementar las disposiciones previstas en la normatividad que resulte aplicable en materia de protección de datos personales; y,*
- *Demostrar ante el Instituto o, en su caso, los Organismos garantes, el cumplimiento de la normatividad que resulte aplicable en materia de protección de datos personales”.*

De acuerdo con el lineamiento noveno, el Sistema Institucional de Archivos deberá estar integrado de la siguiente manera:

Área normativa

- Área Coordinadora de Archivos, y
- Comité de Transparencia.

Áreas operativas

- Correspondencia u Oficialía de Partes;
- Responsable del Archivo de Trámite;
- Responsable del Archivo de Concentración; y,
- Responsable del Archivo Histórico, en su caso.

No está por demás señalar que será, precisamente en las diferentes áreas operativas de archivo, donde tendrán que ejecutarse todo un conjunto de medidas de seguridad que garanticen la integridad de los documentos y la protección de los datos personales que contengan.

4. Generar un Cuadro General de Clasificación Archivística.

El Cuadro General de Clasificación Archivística, es el instrumento de control archivístico esencial que permite estructurar la información en categorías jerarquizadas, denominadas series documentales, unidades documentales en las que se clasifican los expedientes que contienen los documentos de archivo; en el lineamiento décimo tercero, fracción I, se establece la necesidad de contar con dicho instrumento.

Este instrumento nos permitirá mantener debidamente identificados y clasificados los expedientes de archivo, lo que es indispensable para dar contestación oportuna a las solicitudes de acceso a la información y así dar cumplimiento a los Artículos 129 y 131, respectivamente, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, previamente citados.

A través del Cuadro General de Clasificación Archivística, los sujetos obligados pueden tener debidamente clasificados e identificados sus documentos, cumpliendo con lo referido en los artículos 23 y 24 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, que señalan:

“...el responsable deberá adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión, a fin de que no se altere la veracidad de éstos”;

Y

“...el responsable deberá establecer y documentar los procedimientos para la conservación y, en su caso, bloqueo y supresión de los datos personales que lleve a cabo, en los cuales se incluyan los periodos de conservación de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior de la presente Ley”.

De conformidad con el décimo tercero de los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos, el cuadro atenderá los niveles de:

- Fondo;
- Sección; y,
- Serie.

Esto no excluye la posibilidad que existan niveles intermedios,⁵⁸ que serán identificados mediante una clave alfanumérica.

Por otro lado, vale la pena señalar la existencia del Instructivo para elaborar el Cuadro General de Clasificación Archivística, elaborado por el Archivo General de la Nación, muchísimo antes de la adopción de los Lineamientos, instrumento que proporciona un conjunto de referencias básicas para su elaboración, el que establece que deberá contar con los siguientes elementos:

⁵⁸ RAMÍREZ Deleón, José Antonio. Cuaderno 3. Metodología para el diseño y formulación de sistemas de clasificación y ordenación archivística. Colección. Cuadernos metodológicos. 2ª. Edición, Coed. INAI, AGN, México, 2016, pág. 48.

- Fondo;
- Sección;
- Serie;
- Expediente; y,
- Unidad documental.⁵⁹

5. Generar un Catálogo de Disposición Documental.

El Catálogo de Disposición Documental, es el instrumento de control archivístico que sirve como guía para realizar la selección documental y se encuentra determinado en el lineamiento décimo tercero, fracción II. Dicho instrumento debe contar con:

- Las vigencias documentales (plazos para conservar un documento en cada una de las unidades de archivo);
- Los valores documentales (primarios: administrativo, jurídico/legal y fiscal/contable; secundarios: testimonial, informativos o históricos);⁶⁰
- El destino final de los documentos de archivo (baja definitiva o conservación permanente en un archivo histórico);

⁵⁹ Archivo General de la Nación. *Instructivo para elaborar el Cuadro General de Clasificación Archivística*. AGN, fecha de actualización: 16 de abril de 2012, acuerdo: 2.3/10. [Disponible en] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/326907/instructivoCuadroClasificacion06072012.pdf>

⁶⁰ RAMÍREZ Deleón, José Antonio. *Cuaderno 5. Metodología para la valoración y disposición documental: aspectos teóricos e instrumentales*, Colección “Cuadernos metodológicos”. 2ª. Edición, Coed. INAI, AGN, México, 2016, pág. 23.

Este instrumento nos indica si la información es pública o ha sido ya clasificada como reservada o confidencial ante una solicitud previa de acceso a la información, lo que es esencial para atender las subsecuentes solicitudes atendiendo lo señalado el Artículo 131 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin tener que realizar, en cada ocasión, un proceso de clasificación que pudiera ser contradictorio con decisiones anteriores.

Conjuntamente, cada sujeto obligado deberá contar con este instrumento para cumplir con el Artículo 70, fracción XLV de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece que el Catálogo de Disposición Documental es una obligación de transparencia común.

Con la elaboración del Catálogo de Disposición Documental, los sujetos obligados pueden tener debidamente identificados los valores documentales, los plazos de conservación y la clasificación de la información y con ellos dar cumplimiento a los artículos 23 y 24 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados que ha sido previamente referidos. El Catálogo deberá estar vinculado con el Cuadro General de Clasificación Archivística.

También en este caso, previo a la aprobación de los Lineamientos, el Archivo General de la Nación elaboró y es disponible, un Instructivo para la elaboración del Catálogo de Disposición Documental, documento que señala que dicho instrumento deberá contener los siguientes elementos:

- Contexto documental (nombre de las secciones y código de clasificación conforme al Cuadro General de Clasificación Archivística);
- Vigencia documental;
 - Valor documental (administrativo, legal y fiscal);

- Plazos de conservación (número de años en archivo de trámite, concentración y total de años); y,
- Técnicas de selección (eliminación, conservación, muestreo y observaciones).
- Contexto de la información (indicar si tiene periodo de reserva y si es información clasificada).⁶¹

6. Elaborar Inventarios Documentales.

Los inventarios son regulados por los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos, los cuales refieren en el décimo tercero, fracción III, al determinar que los sujetos obligados, a través de su Área Coordinadora de Archivos, deberán elaborar inventarios documentales: generales, de transferencia y de baja.

Los Inventarios Documentales son una herramienta de consulta que se utiliza para la localización rápida de los expedientes en cada sujeto obligado; existen *inventarios generales*, para transferir expedientes al archivo de concentración e *históricos*, así como hacer constar la baja de documentos, es decir, la depuración de archivos.⁶²

⁶¹ Archivo General de la Nación. *Instructivo para la elaboración del Catálogo de Disposición Documental*. AGN, México, fecha de actualización: 16 de abril de 2012, acuerdo 2.3/10. [Disponible en] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/326904/INSTRUCTIVO_PARA_LA_ELABORACION_DEL_CATALOGO_DE_DISPOSICION_DOCUMENTAL.pdf

⁶² RAMÍREZ Deleón, José Antonio. Cuaderno 4. *Diseño de instrumentos de descripción archivística*. Colección “Cuadernos metodológicos”. 2ª. Edición, Coed. INAI y AGN, México, 2016, pág. 59.

Este elemento de consulta permite localizar los expedientes de archivo para dar contestación oportuna a las solicitudes de información y dar así cumplimiento al Artículo 131 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; pero también para explicar y motivar las razones que justifican la inexistencia de información que ha sido eliminada, lo que se relaciona con lo establecido en el artículo 19 de la misma Ley General.⁶³

Al contar con inventarios documentales al interior de los sujetos obligados, se facilita la localización de los expedientes, así como el control de sus archivos, a fin de que no existan pérdidas de información, por lo que también permite dar cumplimiento a los Artículos 23 y 24 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados.

Los inventarios documentales deberán tener, como mínimo, los siguientes elementos:

- Nombre de la unidad administrativa productora de la documentación;
- Número de expediente;
- Clasificación archivística;
- Nombre del expediente;
- Periodo de la documentación;
- Total de legajos;
- Total de documentos;
- Un apartado de observaciones;
- Nombres de quien elabora; y,
- Nombre de quien autoriza.

⁶³ *Ibidem.* Pág. 60.

7. Elaborar una Guía de Archivo Documental.

La Guía de Archivo Documental, es un documento de consulta archivística que permite localizar a las distintas unidades de archivo encargadas de gestionar las series documentales contenidas en el Cuadro General de Clasificación Archivística con que cuenta el sujeto obligado, para que la información pueda ser consultada por cualquier persona que requiera saber qué documentación posee un sujeto obligado y, de esta manera, garantizar el derecho de acceso a la información. Es el lineamiento décimo cuarto el que refiere su existencia.

La Guía de Archivo Documental, nos permite saber con qué series o expedientes cuenta el sujeto obligado, lo que facilita atender el mandato del artículo 131 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuanto a la búsqueda exhaustiva y razonable de la información.

Conjuntamente, cada sujeto obligado deberá contar con esta guía para dar cumplimiento al Artículo 70, fracción XLV de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece que la Guía de Archivo Documental es una obligación de transparencia común.

Por otro lado, la Guía de Archivo Documental da la pauta para saber si al interior de los sujetos obligados se cuenta con información que contenga datos personales; para así cumplir con los Artículos 23 y 24, respectivamente, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, lo que viene aparejado de otro deber más, el registro de las bases de datos personales.

La Guía de Archivo Documental deberá contener, según el lineamiento décimo cuarto, mínimamente, con los siguientes elementos:

- La descripción general contenida en las series documentales que conforman los archivos de trámite, de concentración e histórico; y,
- Nombre, cargo, dirección y correo electrónico del titular de cada una de las áreas responsables de la información.

8. Establecer un Sistema Automatizado para la Gestión de Documentos.

El Sistema Automatizado para la Gestión de Documentos, sirve para llevar a cabo una adecuada administración de los documentos de archivo electrónico, durante el proceso de gestión documental; deberá garantizar la fácil y completa recuperación de la información, para avalar el cumplimiento del derecho de acceso a la información y su regulación se encuentra en el lineamiento vigésimo séptimo.

Este sistema permite llevar a cabo una adecuada conservación, preservación y disposición de la documentación y con ello dar cumplimiento a los Artículos 129 y 131 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Los sujetos obligados deberán contar con un sistema de administración de archivos y gestión documental para cumplir con lo establecido en el vigésimo sexto de los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos, que establece que para el control, conservación y disposición de archivos electrónicos, los sujetos obligados contarán con un sistema de

administración de archivos y gestión documental, donde se establecerán las bases de datos que permitan el control de los documentos con los metadatos.

Además, este sistema deberá permitir:

- El almacenamiento;
- Las modificaciones de los datos capturados para corregir errores, mediante la autorización del administrador del sistema;
- El alta de usuarios a diferentes niveles de acceso;
- La emisión de alertas cuando hay expedientes para transferir de un archivo a otro;
- El registro de las Unidades administrativas generadoras de los Archivos de trámite, para posteriormente configurar los reportes; y,
- La búsqueda de expedientes y documentos.

Registrar y describir:

- Fondo;
- Sección;
- Serie;
- Cuadro General de Clasificación Archivística;
- Catálogo de Disposición Documental;
- Expedientes;
- Documentos en formato electrónico;
- Fechas extremas; y,
- Acceso a la información.

Generar los siguientes reportes:

- Cuadro General de Clasificación Archivística;
- Catálogo de Disposición Documental;
- Guía general;
- Inventario general;

- Inventario de transferencia primaria;
- Inventario de transferencia secundaria;
- Inventario de baja documental;
- Índices de los expedientes clasificados como reservados;
- Inventario de unidades documentales consultadas en el Archivo histórico;
- Inventario de préstamos de expedientes, devoluciones y vencidos;
- Calendario de caducidades; y,
- Guía de Archivo Documental.

Generar los siguientes formatos:

- Carátula del expediente;
- Ceja del expediente; y
- Solicitud de consulta de expedientes.

Todo lo anterior según el lineamiento vigésimo séptimo.

9. Establecer Políticas de Gestión Documental Electrónica.

Este instrumento normativo establece la forma como se deberán administrar los documentos de archivo electrónico, permitiendo la adecuada conservación, preservación y disposición de los documentos a lo largo de su ciclo de vida, se encuentra regulado en el lineamiento Trigésimo séptimo.

Estas políticas nos permitirán conservar, preservar y disponer de la documentación adecuadamente y con ello dar cumplimiento al Artículo 129 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

“...los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones en el formato en que el solicitante manifieste, de entre aquellos formatos existentes, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre así lo permita.”

En las Políticas de Gestión Documental Electrónica, se deberán contemplar las medidas de seguridad, por lo que respecta a la protección de los datos personales; a fin de cumplir con el Artículo 32 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados:

“...las medidas de seguridad adoptadas por el responsable deberán considerar:

- El riesgo inherente a los datos personales tratados;
- La sensibilidad de los datos personales tratados;
- El desarrollo tecnológico;
- Las posibles consecuencias de una vulneración para los titulares;
- Las transferencias de datos personales que se realicen;
- El número de titulares;
- Las vulneraciones previas ocurridas en los sistemas de tratamiento; y,
- El riesgo por el valor potencial cuantitativo o cualitativo que pudieran tener los datos personales tratados para una tercera persona no autorizada para su posesión.”

Para dar cumplimiento con lo establecido en el trigésimo séptimo de los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos, los sujetos obligados deberán establecer Políticas de Gestión Documental Electrónica. Temas que deberán contemplar:

- Producción;
- Recepción;
- Distribución;
- Trámite;
- Organización;
- Digitalización;
- Consulta;
- Acceso de las partes a los expedientes de los medios de impugnación en materia de acceso a la información;
- Valoración documental;
- Conservación;
- Disposición Final;
- Eliminación; y,
- Mejoras a los procesos de gestión documental.⁶⁴

Cabe hacer notar que el Archivo General de la Nación no cuenta con instructivo para la elaboración de Políticas de Gestión Documental Electrónica.

También se debe señalar que actualmente son sumamente altos los riesgos de pérdida, sustracción, destrucción indebida o uso sin controles adecuados de la documentación electrónica, lo que tiene un efecto directo en la disminución de las garantías de los derechos de acceso a la información y a la protección de los datos personales.

⁶⁴ *POLÍTICA DE GESTIÓN DOCUMENTAL DEL INAI* [Disponibles en] http://inicio.ifai.org.mx/Carga_GestionArchivo/ACT-PUB-13-12-2016.07%20Acuerdo%20Pol%C3%ADtica%20y%20Lineamientos%20Gesti%C3%B3n%20Documental%20VE.docx

10. Establecer un Plan de Digitalización de Documentos.

Para cumplir con lo establecido en el cuadragésimo primero, fracción I de los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos, los sujetos obligados deberán realizar un Plan de Digitalización de documentos.

Esta es una herramienta que servirá de guía durante el proceso de digitalización de los documentos de archivo con que cuenta cada sujeto obligado, ya que deberá contener las directrices a seguir para garantizar que la información sea preservada adecuadamente y se encuentre disponible para su consulta y, de esta forma, garantizar el derecho de acceso a la información.

Este plan ayudará a garantizar la correcta conservación, preservación y disposición de la documentación, y con ello cumplir con el Artículo 129 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

“...los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones en el formato en que el solicitante manifieste, de entre aquellos formatos existentes, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre así lo permita.”

El Plan de Digitalización deberá contemplar las medidas de seguridad, relacionadas con la protección de los datos personales, para dar cumplimiento a Artículo 32 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, mismo que establece que:

“...las medidas de seguridad adoptadas por el responsable deberán considerar:

- El riesgo inherente a los datos personales tratados;*
- La sensibilidad de los datos personales tratados;*
- El desarrollo tecnológico;*
- Las posibles consecuencias de una vulneración para los titulares;*
- Las transferencias de datos personales que se realicen;*
- El número de titulares;*
- Las vulneraciones previas ocurridas en los sistemas de tratamiento; y,*
- El riesgo por el valor potencial cuantitativo o cualitativo que pudieran tener los datos personales tratados para una tercera persona no autorizada para su posesión”.*

El Plan de Digitalización de documentos, debe considerar, según el lineamiento cuadragésimo primero, lo siguiente:

- Su inclusión en el Programa Anual de Desarrollo Archivístico; y,*
- Contemplar, al menos, los siguientes aspectos:*
 - 1. Descripción de las necesidades de los usuarios;*
 - 2. Justificación;*
 - 3. Viabilidad técnica y económica;*
 - 4. Objetivos;*
 - 5. Alcance; y,*
 - 6. Descripción de las fases del proceso de digitalización.*

Como puede apreciarse, el listado de diez aspectos esenciales para verificar el proceso de implementación de los Lineamientos, pretende destacar los aspectos más importantes del mismo y se vinculan, directamente, con acciones que tienden a favorecer o disminuir la garantía de los dos derechos humanos cuya tutela final se ha otorgado a los órganos garantes.

En la medida en la que estas acciones se instrumenten, los archivos se pueden clasificar, organizar, controlar, describir, resguardar de tal forma que se facilite el acceso a la información y que, además, ésta se preserve garantizando las medidas de seguridad indispensables para proteger los datos personales.

VI.A.1. Características del diagnóstico.

Entre el dos y seis de agosto de 2018, la Coordinación de la CAGD, envió los oficios SNT/CAGD-COORD/245/2018 al SNT/CAGD-COORD/277/2018, dirigidos a los Comisionados Presidentes de los Órganos Garantes (OOGG), solicitándoles, de la manera más atenta, que fuera remitida la información relativa al cumplimiento de los Lineamientos de Archivos, por parte precisamente del Órgano Garante que presidían.

A través de una Tabla de Cumplimiento anexa a los oficios antes referidos, se requirió la información relacionada con los diez aspectos antes señalados conforme a los siguientes criterios:

- Informar si se cumple o no con cada uno de los Lineamientos;
- La fecha en que se adoptó el Lineamiento; y,
- El testimonio documental que acreditaba su implementación.

Es muy importante destacar, en relación con el último punto de la lista anterior, que este es uno de los rasgos específicos que distinguen, por su valor e importancia, el mencionado proceso de diagnóstico. Por lo general, las diferentes investigaciones sobre la situación de los archivos se han diseñado bajo la modalidad de “estudios de opinión”; en consecuencia, en

lo general sus resultados son de percepción. En estos casos, quien efectúa el estudio diseña un cuestionario que el ente gubernamental responde con manifestaciones que no necesariamente acredita.⁶⁵

En el caso que estamos tratando, el diagnóstico adoptó como objetivo definir diez productos concretos para verificar; requerir que los presidentes de los órganos garantes expresaran cuántos de esos aspectos ya habían realizado para de esta manera entonces ofrecer alternativas, y así cumplimentar los aspectos faltantes.

Pero al requerir no sólo la manifestación, sino también el testimonio documental, se redujo el margen para manifestaciones imprecisas que pretendieran simular un cumplimiento inexistente; adicionalmente, el acceder al testimonio documental permitió también poder valorar si la forma –como se decía– cumplía con alguna de las acciones, resultaba suficiente o podía mejorarse.

De esta forma, la primera parte de la estrategia de implementación que corresponde con el proceso de diagnóstico cumplía con una de las funciones normales de los estudios de este tipo, medía los avances, pero a partir no de percepciones sino de la verificación real del cumplimiento.

A diferencia de otros estudios diagnósticos, tales como las distintas métricas existentes en materia de transparencia o gobierno abierto; la estrategia de implementación no se agotaba con él diagnóstico, sino que éste constituía el insumo esencial para diseñar rutas específicas,

⁶⁵ Ríos Cazares, 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 Docencias Económicas, México, Disponible en: archivosmx.cide.edu/infografias/legislacion-estatal-en-mexico.

destinadas a cada participante del proceso de implementación, según el grado de cumplimiento que acreditara, de tal forma que se les pudiera asistir en la implementación de los aspectos faltantes.

Después de realizado el diagnóstico se pretendía acompañar a cada Órgano Garante con acciones individualizadas que le permitieran obtener el cumplimiento total a partir de otro aspecto característico de este proceso: la socialización de los materiales proporcionados por los propios participantes. Con este diseño se hacía perfectamente viable aquella premisa de que únicamente lo que se puede medir, se puede mejorar.

VI.B. Procedimiento para recabar la información.

Teniendo en consideración que los Órganos Garantes fueron el universo del estudio, se solicitó la remisión de información referente al cumplimiento de las Obligaciones en materia de archivo, en el orden que a continuación se menciona:

ETAPA 1. A principios de agosto de 2018, se procedió a la redacción y envío de oficios por parte de la Coordinación de Archivos y Gestión Documental, dirigidos a los presidentes de los Órganos Garantes, mediante los que se les solicita fuera completada, y posteriormente remitida, una *Tabla de Cumplimiento*, misma que se adjuntó al oficio, señalando la fecha de adopción del Lineamiento y testimonio documental que avalaran las obligaciones en materia de archivo.

ETAPA 2. Una vez que el Órgano Garante respondía, la Coordinación analizaba las respuestas, con la finalidad de proporcionar información, en relación con los casos de incumplimientos totales o parciales; o bien, retroalimentaba al Órgano Garante y, en su caso, hacía posible mejorar las herramientas de gestión documental con que contaba.

Como puede apreciarse, el éxito en la estrategia dependía de dos valores esenciales: la voluntad de los órganos garantes, a través de sus presidentes, para participar en el ejercicio; y, la colaboración entre los órganos garantes y la CAGD.

La parte más difícil, al inicio de la estrategia de implementación precisamente, consistió en el proceso para propiciar la voluntad de una parte significativa de los órganos garantes.

En la Segunda Sesión Ordinaria 2018 del Consejo Nacional del SNT (13 de diciembre 2018), la Coordinación de la CAGD, presentó un primer informe relacionado con el avance obtenido, a esa fecha, acerca del proceso de implementación de los Lineamientos. En ese primer informe parcial, se informó de la participación en el ejercicio de los Órganos Garantes de Chihuahua, Coahuila, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz.

ETAPA 3. En el mes de enero de 2019, la CAGD solicitó nuevamente el apoyo de los Órganos Garantes que aún no daban respuesta, para que remitieran la información relacionada con el cumplimiento de los Lineamientos.

La Coordinación de la CAGD, con ánimo de contribuir en la efectiva implementación de los Lineamientos, les generó observaciones a los órganos garantes que habían respondido, pero que manifestaron no cumplir con la totalidad de las acciones, o que expresaron cumplir con

algunos de ellos parcialmente; y, con la finalidad de que estuvieran en condiciones de mejorar las herramientas de gestión documental, les fueron remitidos diversos materiales, entre ellos:

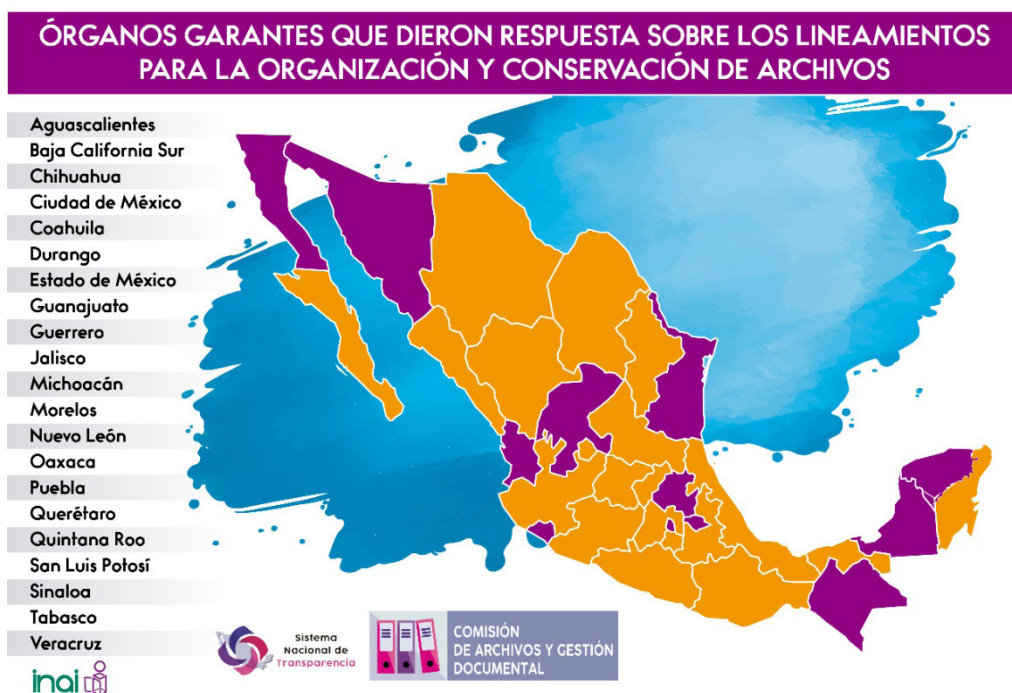
- Criterios para elaborar el Plan Anual de Desarrollo Archivístico, elaborado por el Archivo General de la Nación (AGN);
- Documentos elaborados por la Coordinación de la Comisión de Archivos, que explican la integración del Grupo
- Interdisciplinario en Materia de Archivos y el Sistema Institucional de Archivos;
- Instructivos elaborados por el AGN para elaborar el Cuadro General de Clasificación Archivística; la Guía Simple de Archivos y, el Catálogo de Disposición Documental; y,
- Recomendaciones para Proyectos de Digitalización de Documentos.

El objetivo de la estrategia de implementación de los lineamientos requería realizar un diagnóstico inicial del estado en el que se encontraban todos los órganos garantes, lo que requería de la voluntad de sus respectivos presidentes para incorporarse al ejercicio. A pesar del constante esfuerzo de visibilizar el tema y fomentar la sensibilización de los actores, desgraciadamente no fue posible modificar todos los casos de resistencia.

Durante la primera sesión ordinaria de 2019 del Consejo Nacional del SNT, la Coordinación de la Comisión presentó los avances en el proceso de diagnóstico del lineamiento, reportando la participación de 21 órganos garantes en el ejercicio, éstos eran: el INAI y los órganos locales de los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Veracruz.

Para la segunda sesión ordinaria de dicha instancia del SNT, realizada el 26 de septiembre de 2019, se volvió a presentar el informe casi final del proceso de diagnóstico, en el que se reportó la participación de 22 órganos garantes, a los anteriores se sumó el del estado de Nuevo León.

Fueron esas las cifras con las que cerró el ejercicio de diagnóstico. De los 32 órganos locales, además el nacional, únicamente veintidós se incorporaron voluntariamente al ejercicio. Los Órganos Garantes que atendieron el requerimiento contenido en el oficio, fueron los de las entidades federativas y el órgano nacional que a continuación se mencionan:



ETAPA 4. Como se ha referido ya, el objetivo inicial de la estrategia requiere de la elaboración de un diagnóstico del universo a revisar y, en la recta final del ejercicio, sólo 22 de los órganos garantes decidieron incorporarse a él.

Con la finalidad de cumplir con su propósito y contar con la información del total de los órganos garantes, quienes integraban el universo del estudio, se tuvo que adoptar, al final del proceso, una decisión para solucionar la falta de voluntad de quienes decidieron no participar. Por esa razón se procedió a formular solicitudes de acceso a la información, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, con la ayuda del personal de apoyo de la coordinación.

Once fueron los Órganos Garantes a quienes les fue formuladas las solicitudes de acceso a la información, a saber:

Órganos Garantes a los que se les formuló Solicitudes de Acceso a la Información	
1. Baja California	7. Sonora
2. Campeche	8. Tamaulipas
3. Chiapas	9. Tlaxcala
4. Colima	10 Yucatán
5. Hidalgo	11. Zacatecas
6. Nayarit	

VI.C. Resultados del Diagnóstico.

De esta manera, con la información de todos los órganos garantes, y tras el cierre del ejercicio, en las fases desahogadas hasta el 01 de octubre de 2019, los resultados fueron los siguientes:

- I. Únicamente dos órganos garantes cumplieron con la totalidad de las acciones verificadas;
- II. 19 reportaron el cumplimiento de algunas de las acciones revisadas;
- III. 8 tienen un incumplimiento total; y
- IV. 4 se encuentran en lo que definimos como casos excepcionales.

CUMPLIMIENTOS TOTALES

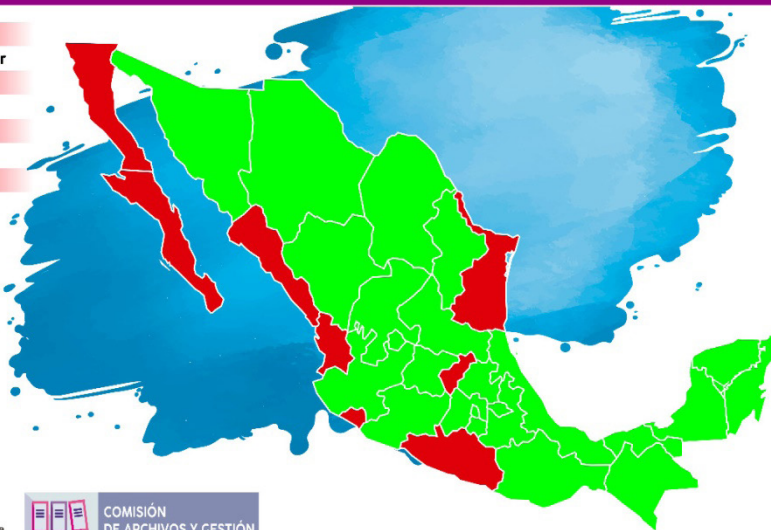


CUMPLIMIENTOS PARCIALES



INCUMPLIMIENTO TOTAL

Baja California
Baja California Sur
Colima
Tamaulipas
Guerrero
Nayarit
Querétaro
Sinaloa



COMISIÓN
DE ARCHIVOS Y GESTIÓN
DOCUMENTAL

CASOS EXCEPCIONALES



COMISIÓN
DE ARCHIVOS Y GESTIÓN
DOCUMENTAL

En el caso del órgano garante de Puebla, se remitió a esta Coordinación la información relativa al cumplimiento de los Lineamientos que guardan los Sujetos Obligados de esa Entidad Federativa, pero se exceptuó del cumplimiento al órgano garante.

En relación con Ciudad de México, el INFO CDMX, refirió cumplir con las diez Obligaciones; no obstante, y a pesar de los distintos esfuerzos formales e informales para persuadirlos, omitió remitir el testimonio documental que acreditara su cumplimiento.

El órgano garante de San Luis Potosí refirió cumplir con seis de los diez instrumentos; no obstante, no adjuntó el soporte documental que acreditaba esas obligaciones.

En el caso de Hidalgo, la información proporcionada en las respuestas a las solicitudes de acceso a la información, no pudieron abrirse.

VI.D. Resultados por lineamiento.

Por lo que corresponde al cumplimiento de cada una de las acciones del lineamiento, los resultados generales se enuncian a continuación:

- Establecer un Programa Anual de Desarrollo Archivístico: 15 OOGG;
- Conformar un Grupo Interdisciplinario en Materia de Archivos: 13 OOGG;
- Establecer un Sistema Institucional de Archivos: 12 OOGG;

- Generar un Cuadro General de Clasificación Archivística: 16 OOGG;
- Generar un Catálogo de Disposición Documental: 18 OOGG;
- Elaborar Inventarios Documentales: 13 OOGG;
- Elaborar Guía de Archivo Documental: 16 OOGG;
- Establecer un Sistema Automatizado para la Gestión de Documentos: 2 OOGG;
- Establecer Políticas de Gestión Documental Electrónica: 6 OOGG;
- y,
- Establecer un Plan de Digitalización de Documentos: 6 OOGG.



LINEAMIENTO Sexto, Fracción IV. Conformar un Grupo Interdisciplinario en materia de archivos

CUMPLE

Aguascalientes
Campeche
Durango
Estado de México
Jalisco
Michoacán
Morelos
Nuevo León
Oaxaca
Quintana Roo
Veracruz
Yucatán



EXCEPCIONALES

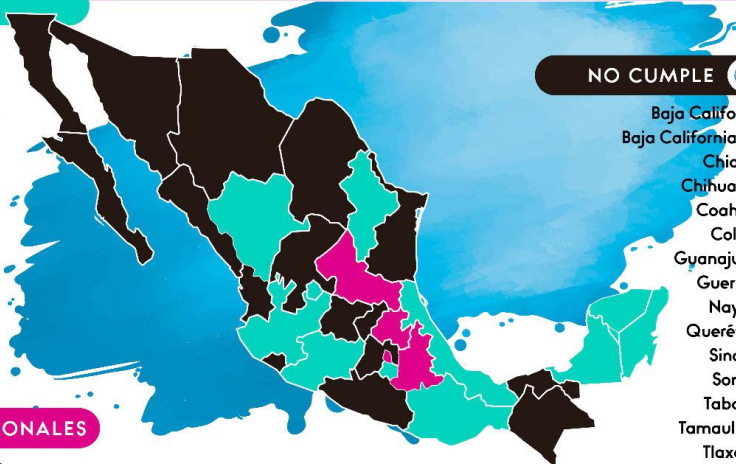
Ciudad de México
Hidalgo
Puebla
San Luis Potosí



COMISIÓN
DE ARCHIVOS Y GESTIÓN
DOCUMENTAL

NO CUMPLE

Baja California
Baja California Sur
Chiapas
Chihuahua
Coahuila
Colima
Guanajuato
Guerrero
Nayarit
Querétaro
Sinaloa
Sonora
Tabasco
Tamaulipas
Tlaxcala
Zacatecas



LINEAMIENTO Séptimo. Establecer un sistema institucional de archivos

CUMPLE

Aguascalientes
Campeche
Estado de México
Jalisco
Michoacán
Morelos
Oaxaca
Quintana Roo
Tabasco
Veracruz
Yucatán



EXCEPCIONALES

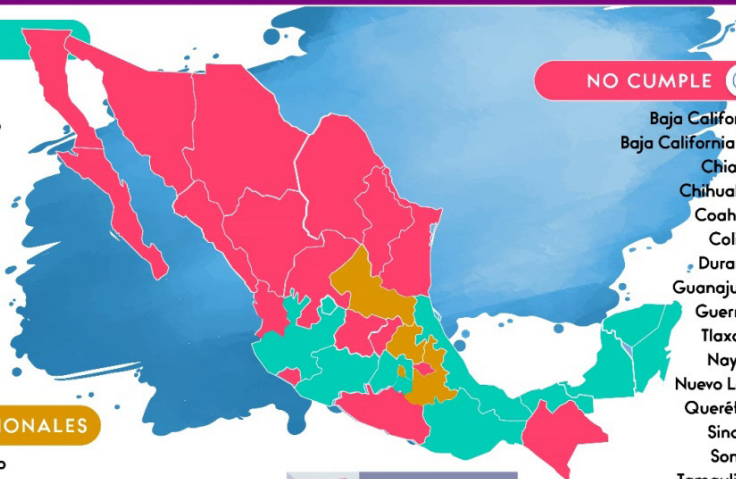
Ciudad de México
San Luis Potosí
Puebla
Hidalgo



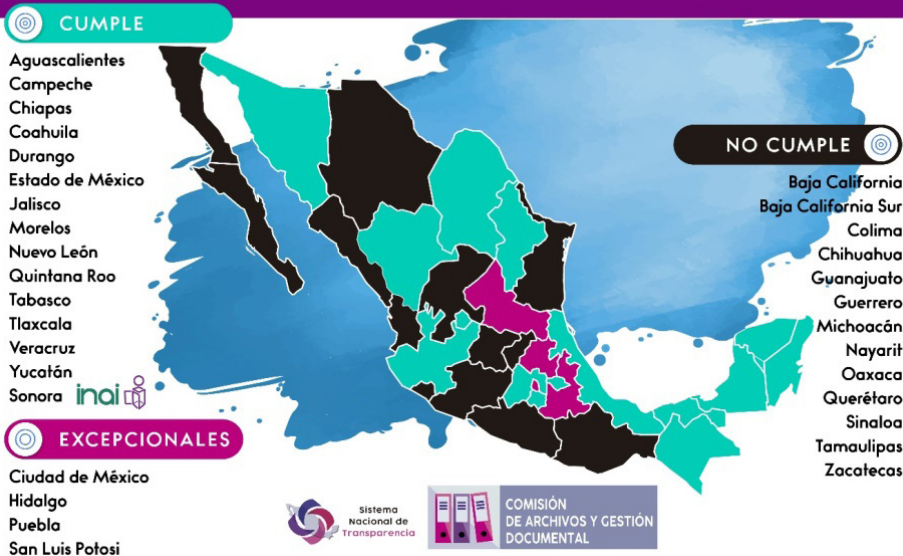
COMISIÓN
DE ARCHIVOS Y GESTIÓN
DOCUMENTAL

NO CUMPLE

Baja California
Baja California Sur
Chiapas
Chihuahua
Coahuila
Colima
Durango
Guanajuato
Guerrero
Tlaxcala
Nayarit
Nuevo León
Querétaro
Sinaloa
Sonora
Tamaulipas
Zacatecas



LINEAMIENTO Décimo Tercero, Fracción I. Generar un cuadro General de Clasificación Archivística



LINEAMIENTO Décimo Tercero, fracción II Generar un Catálogo de Disposición Documental



LINEAMIENTO Décimo tercero, fracción III Elaborar Inventarios Documentales

CUMPLE

Aguascalientes
Chiapas
Durango
Coahuila
Estado de México
Jalisco
Morelos
Quintana Roo
Tabasco
Veracruz
Yucatán
Zacatecas



EXCEPCIONALES

Ciudad de México
San Luis Potosí
Puebla
Hidalgo

NO CUMPLE

Baja California
Baja California Sur
Campeche
Chihuahua
Colima
Guanajuato
Guerrero
Michoacán
Nayarit
Nuevo León
Oaxaca
Querétaro
Sinaloa
Sonora
Tamaulipas
Tlaxcala



COMISIÓN
DE ARCHIVOS Y GESTIÓN
DOCUMENTAL

LINEAMIENTO Décimo Cuarto Elaborar Guía de Archivo Documental

CUMPLE

Aguascalientes
Campeche
Chiapas
Coahuila
Estado de México
Guanajuato
Jalisco
Nuevo León
Morelos
Quintana Roo
Sonora
Tabasco
Tlaxcala
Veracruz
Yucatán



EXCEPCIONALES

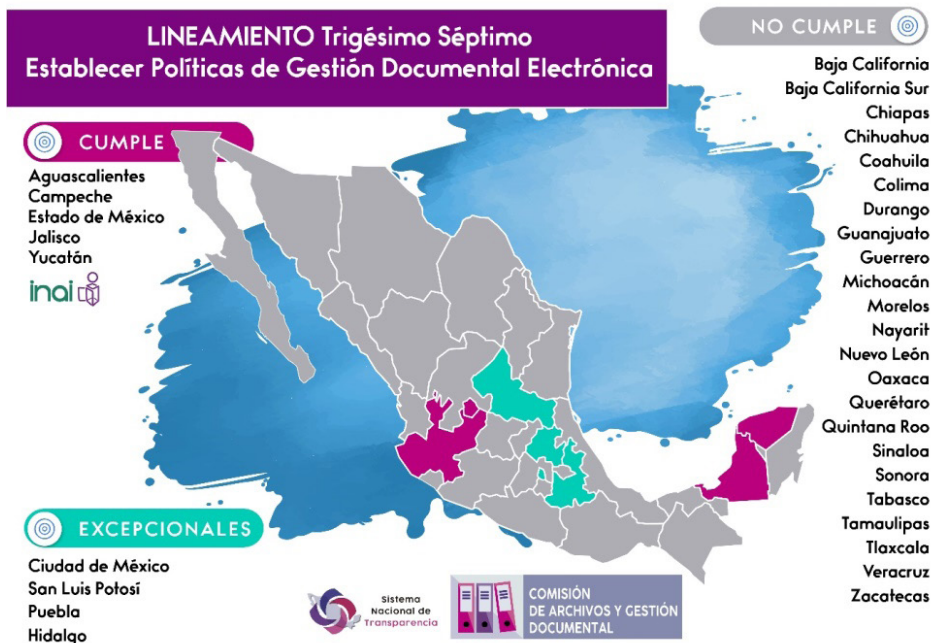
Ciudad de México
San Luis Potosí
Puebla
Hidalgo

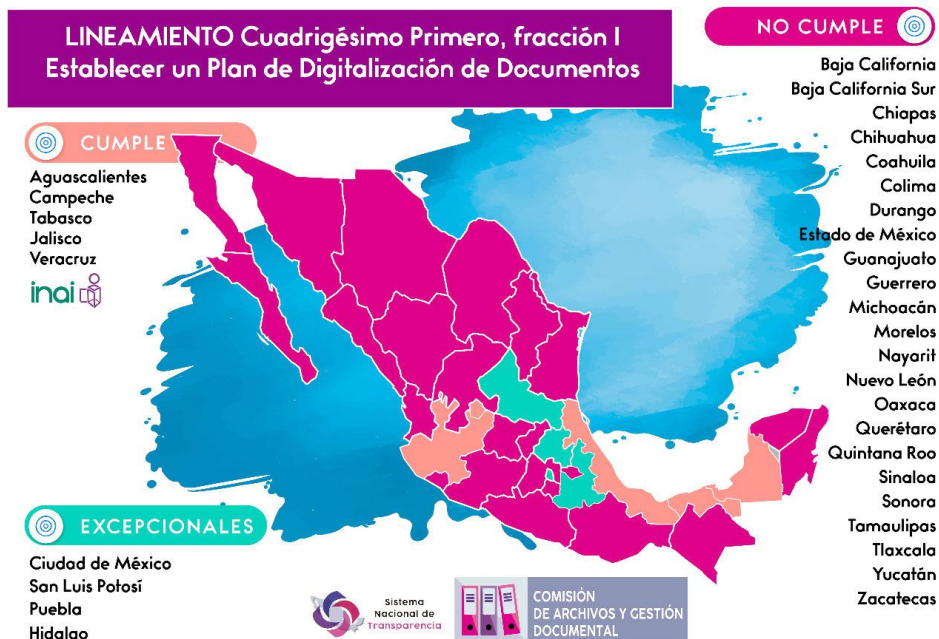
NO CUMPLE

Baja California
Baja California Sur
Chihuahua
Colima
Durango
Guerrero
Michoacán
Nayarit
Oaxaca
Querétaro
Sinaloa
Tamaulipas
Zacatecas



COMISIÓN
DE ARCHIVOS Y GESTIÓN
DOCUMENTAL





VI.E. Resultados por entidad federativa.

1. **AGUASCALIENTES**, Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes (ITEA).

El 02 de agosto de 2018, se remitió al ITEA, el oficio **SNT/CAGD-COORD/245/2018**, solicitándole fuera completada y posteriormente remitida a la Coordinación de Archivos y Gestión Documental (CAGD), la Tabla de Cumplimiento que se había anexoado, en su oportunidad, al correo electrónico. Al no obtener respuesta del órgano garante, el 15 de enero de 2019 se envió el oficio **SNT/CAGD-COORD/005/2019**, solicitando nuevamente el apoyo del ITEA, para llevar a cabo el diagnóstico expuesto.

El 21 de marzo de 2019, el órgano garante remitió a la CAGD el oficio ITEA/D.ARC/_/2019 (*sic*), en el que le compartió diferentes direcciones electrónicas para comprobar la implementación de los Lineamientos.

El cumplimiento inicial del ITEA, consistió en cinco lineamientos:

1. Programa Anual.
2. Grupo Interdisciplinario.
3. Cuadro General.
4. Catálogo de Disposición Documental.
5. Guía de Archivo Documental.

Después del análisis realizado por la CAGD, mediante oficio **SNT/CAGD/COORD/272/2019**, le fueron presentadas una serie de observaciones para robustecer las herramientas de gestión documental del órgano garante; de la misma manera, se le remitió material para que pudiese ejecutar las Obligaciones pendientes por acreditar; posteriormente a este ejercicio, en el que el órgano garante de Aguascalientes adoptó las recomendaciones mencionadas, la CAGD determinó que cumplió con **nueve de diez** Lineamientos.

2. **BAJA CALIFORNIA**, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California (ITAIP).

El 02 de agosto de 2018, se remitió al ITAIP BC, el oficio **SNT/CAGD-COORD/246/2018**, en el que se solicitaba el apoyo del órgano garante para que fuera completada y posteriormente remitida la Tabla de Cumplimiento anexa al oficio. Al no obtener respuesta, en enero 15 de 2019 fue enviado

el oficio SNT/CAGD-COORD/006/2019, solicitando nuevamente el apoyo del órgano garante, para que fuese remitida la información solicitada; sin embargo, esta solicitud no fue atendida, por lo que en julio de 2019, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, le fueron formuladas al órgano garante solicitudes de acceso a la Información.

La respuesta obtenida consistió, en una sola afirmación para todos los rubros: “no ha sido considerado por el pleno en el presupuesto 2019 una partida específica”.

Considerando que recientemente se realizó la renovación del Pleno de dicho órgano garante, y con ánimo de contribuir en la implementación de las obligaciones en materia de archivo, en septiembre de este año se remitió material de apoyo al ITAIP BC, mediante el oficio SNT/CAGD-COORD/365/2019, con la intención que llevara a cabo la implementación de los tres Lineamientos básicos. Con todo, este órgano garante aún no ha remitido información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivo.

3. BAJA CALIFORNIA SUR, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California Sur (ITAI).

El 02 de agosto de 2018, mediante oficio SNT/CAGD-COORD/247/2018, la Coordinación solicitó el apoyo del ITAI para que fuera remitida la Tabla de Cumplimiento adjuntada. En enero de 2019, al no obtener respuesta referente a la implementación de las obligaciones en materia de archivo, se remitió a su vez, el oficio SNT/CAGD-COORD/007/2019.

El 16 de enero de 2019 se recibió la respuesta del ITAI BCS por correo electrónico; señalaba que a esa fecha aún no se habían implementado las obligaciones en materia de archivo. En consecuencia, el 31 de enero la CAGD envió el oficio SNT/CAGD-COORD/029/2019, con material de apoyo adjunto, con el ánimo que el órgano garante implementara las obligaciones respectivas. Este órgano garante aún no ha remitido información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivo.

4. CAMPECHE, Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAIPEC).

El 02 de agosto de 2018 se hizo llegar al COTAIPEC el oficio SNT/CAGD-COORD/248/2018, para que completara la Tabla de Cumplimiento anexa al oficio relacionado con las obligaciones en materia de archivo. El 15 de enero de 2019, se le envió el oficio SNT/CAGD-COORD/008/2019, solicitando nuevamente el apoyo del órgano garante y conocer el estado que guardan sus obligaciones en materia de archivo.

En julio de 2019, la CAGD procedió a realizar Solicitudes de Acceso a la Información para conocer respecto al establecimiento de los Lineamientos. El COTAIPEC, dio respuesta a las solicitudes de modo que, una vez analizadas sus respuestas, se determinó que el órgano garante de Campeche cumple con ocho de diez de las obligaciones en materia de archivo.

5. **CHIAPAS**, Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas (IAIP).

El 02 de agosto de 2018 se envió el oficio SNT/CAGD-COORD/249/2018 al IAIP Chiapas, para conocer el estado que guardaba respecto de las obligaciones contenidas en los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos.

En un segundo intento de entablar comunicación con el este Instituto, se entregó al órgano garante de ese estado oficio SNT/CAGD-COORD/009/2019, solicitándole información que acreditara dichas obligaciones; con todo, no se obtuvo respuesta.

En ese entendido, en julio de 2019 se llevaron a cabo solicitudes de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, a las que el IAIP Chiapas contestó. La CAGD determinó que el IAIP cumplió con cinco de diez de las Obligaciones en materia de Archivo.

6. **CHIHUAHUA**, Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP).

El 02 de agosto de 2018 se remitió al órgano garante de Chihuahua el oficio SNT/CAGD-COORD/250/2018, con objeto de conocer el grado de su cumplimiento de las obligaciones en materia de archivo. El 07 de agosto de 2018, el ICHITAIP, vía correo electrónico, adujo cumplir con nueve de los diez Lineamientos; no obstante, no hizo entrega del soporte documental que apoyara esa afirmación.

Posteriormente, el 13 de diciembre de 2018, por correo electrónico, la CAGD recibió una nueva respuesta de ese órgano, donde se manifestaba que únicamente le faltaba por cumplir con el Plan de Digitalización de Documentos.

El 13 de enero de 2019, la Coordinación remitió el oficio SNT/CAGD-COORD/015/2019, en el que después de analizar el soporte documental presentado por el ICHITAIP determinó que únicamente cumplía con uno de los diez Lineamientos. Así, se formularon recomendaciones con la finalidad de robustecer las herramientas de gestión documental del órgano garante; además le fue remitido material para que acreditara los Lineamientos pendientes de cumplir.

7. CIUDAD DE MÉXICO, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFO CDMX).

El 02 de agosto de 2018, la CAGD hizo llegar el oficio SNT/CAGD-COORD/277/2018, solicitando al INFO CDMX el estado de cumplimiento de los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos. El 31 de agosto de 2018, se recibió su respuesta, donde el órgano garante de la CDMX señaló había cumplido totalmente. No obstante, no adjuntó testimonio documental que permitiera darlas por acreditadas. Tras un plazo razonable, se estableció nueva comunicación con el órgano y, en enero de 2019 se envió el oficio SNT/CAGD-COORD/001/2019, para solicitar nuevamente la información enunciada.

Puesto que el órgano garante de la Ciudad de México informó cumplir con los diez Lineamientos, pero no adjuntó testimonio documental que acreditara su dicho, esta Coordinación le remitió (06 de agosto de 2019) el oficio SNT/CAGD-COORD/301/2019, con la intención de obtener las pruebas del cumplimiento de los Lineamientos. Sin embargo, nunca se obtuvo la información, por lo que terminó por catalogarse como un caso excepcional.

8. COAHUILA, Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI).

En relación con este órgano garante, la Coordinación envió el oficio SNT/CAGD-COORD/251/2018, con objeto de conocer el estado que guarda este Instituto respecto de las Obligaciones en materia de archivo. El 08 de agosto de 2018, el ICAI respondió -vía correo electrónico- y adjuntó la Tabla de Cumplimiento, enviada en su oportunidad por esta Coordinación. En la tabla del ICAI manifestó cumplir con todas las obligaciones; con todo, no adjuntó testimonio documental que acreditara el cumplimiento. El 13 de diciembre de 2019 se recibió una nueva respuesta de este Instituto, anexaba en esta ocasión su respectivo soporte documental.

La CAGD, una vez analizada la respuesta del ICAI, le hizo llegar el oficio SNT/CAGD-COORD/289/2019, indicando que cumplía con cuatro de diez de los Lineamientos; además, le fueron presentadas observaciones, para que este órgano garante pudiera robustecer las herramientas de gestión documental que falta por acreditar.

9. COLIMA, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima (INFOCOL).

En agosto de 2018, la CAGD hizo llegar al órgano garante de Colima el oficio SNT/CAGD-COORD/252/2018, a fin de conocer el estado de los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos que guardaba el INFOCOL. En enero de 2019, la Coordinación le entregó el oficio SNT/CAGD-COORD/010/2019, con la misma finalidad. Puesto que no se obtuvo la información requerida, la CAGD procedió a presentar solicitudes de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

El resultado obtenido de las solicitudes de acceso a la información del INFOCOL, en todos los casos, consistió en una afirmación: “no se han generado los documentos, toda vez que el cuarto transitorio, prevé un plazo de un año a partir de su entrada en vigor, para que las legislaturas de cada entidad federativa armonicen sus ordenamientos relacionados con la misma. Por lo anterior, se continúa observando la Ley de Archivos del estado de Colima”

Por tratarse de una presidencia nueva del Pleno de este órgano garante, esta Coordinación, en septiembre 2019, le remitió al INFOCOL el oficio SNT/CAGD-COORD/366/2019, proponiéndole una ruta para que paulatinamente cumpliera con los Lineamientos. Además, se le hizo entrega de material relacionado con el Plan Anual de Desarrollo, el Grupo Interdisciplinario y el Sistema Institucional de Archivos, sin que hasta el cierre del ejercicio de la CAGD el mencionado órgano reportara resultados.

10. DURANGO, Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales (IDAIP).

El 02 de agosto de 2018, se hizo llegar el oficio SNT/CAGD-COORD/253/2018 al IDAIP, con la intención de conocer el estado que guardaba dicho Instituto respecto a las obligaciones en materia de archivo. El 27 de agosto del mismo año se recibió respuesta de dicho órgano garante donde sostenía haber cumplido con uno de los diez Lineamientos.

La CAGD le hizo entrega del oficio SNT/CAGD-COORD/294/2019, señalando la ruta para que el IDAIP implementara las Obligaciones en materia de Archivo. Posteriormente el Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales, en agosto de 2019, hizo llegar a la Coordinación de Archivos y Gestión Documental información relacionada con la ejecución del Programa Anual, Inventarios Documentales y el Grupo Interdisciplinario. Tras analizarla, se determinó que IDAIP cumplió con cuatro de diez lineamientos.

11. ESTADO DE MÉXICO, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM).

En relación con las Obligaciones en materia de archivo, la CAGD hizo entrega al INFOEM del oficio SNT/CAGD-COORD/258/2018, para así conocer el estado de su cumplimiento en esa materia.

El 03 de octubre de 2018, el órgano garante del Estado de México dio contestación a la solicitud. De la información recibida, una vez analizada la respuesta, se determinó que el INFOEM, acreditó ocho de diez Lineamientos; además, se tuvo conocimiento que el INFOEM cuenta con protocolos internos para la digitalización de documentos.

12. GUANAJUATO, Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (IACIP).

En agosto de 2018, se hizo llegar al IACIP el oficio SNT/CAGD-COORD/254/2018, para conocer la información relacionada con los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos. En septiembre de ese año, se recibió el oficio IACIP/PPI/486/2018, en el que el órgano garante de Guanajuato refirió cumplir con ocho de los lineamientos; sin embargo, no adjuntó el soporte documental que acreditara el citado cumplimiento.

En consecuencia, se remitió al IACIP el oficio SNT/CAGD-COORD/295/2019, solicitando comedidamente acreditara el cumplimiento de tres de diez Lineamientos; igualmente, la AGD presentó a ese instituto observaciones para que implementara las Obligaciones en materia de archivo que le faltaban aún cumplir.

13. GUERRERO, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero (ITAIGro).

El 06 de agosto de 2018 se remitió al órgano garante de Guerrero el oficio SNT/CAGD-COORD/255/2018, para conocer el estado que guarda el ITAIGro respecto de los Lineamientos. El 24 de agosto de 2018, se recibió el oficio ITAIGro/168/2018, mediante el cual dicho instituto refirió no cumplir con ninguno de los Lineamientos.

Posteriormente, en enero 2019, la CAGD le hizo llegar el oficio SNT/CAGD-COORD/028/2019, con la intención de conocer si el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos

Personales del Estado de Guerrero ya había implementado alguna de las obligaciones en materia de archivo; aunado a lo anterior, le fue entregado material para que llevara a cabo la implementación de los primeros tres Lineamientos, sin que finalmente reportara resultado alguno.

14. **HIDALGO**, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo (ITAIH).

El 02 de agosto de 2018 se remitió el oficio SNT/CAGD-COORD/256/2018 al órgano garante de Hidalgo, para así obtener informe de sus avances relacionadas con la implementación de los Lineamientos.

Posteriormente, en enero de 2019, la Coordinación de Archivos y Gestión Documental le entregó el oficio SNT/CAGD-COORD/011/2019, solicitándole nuevamente el apoyo a este Instituto, para conocer sobre su implementación de las obligaciones en materia de archivo. Ya que no se obtuvo respuesta del ITAIH, entre el 30 de julio y el 23 de agosto de 2019 se formularon solicitudes de acceso a la información, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

De conformidad con la fecha de respuesta del órgano garante de Hidalgo, que aparece en la Plataforma Nacional de Transparencia, se tiene registro que las solicitudes realizadas por la CAGD fueron atendidas entre el 27 de agosto y el 09 de septiembre de 2019; no obstante, al tratar de descargar la respuesta del citado órgano garante de Hidalgo, la PNT no lo permite, por alguna razón fuera del control de la Coordinación.

Así, toda vez que el ITAIH atendió las solicitudes de acceso a la información, pero no se tiene certeza de su contenido, lo que hace estar en suspenso para dar una resolución definitiva acerca de su cumplimiento, total o parcial, esta Coordinación estimó oportuno considerar a este Instituto como el segundo caso excepcional de los cuatro de que se tiene registro.

15. INAI, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Con el objetivo de conocer la implementación de los Lineamientos por parte del órgano garante nacional, esta Coordinación le remitió el oficio SNT/CAGD-COORD/276/2018, del 06 de agosto 2018. En enero 2019 le hizo llegar el oficio SNT/CAGD-COORD/024/201, exhortándole fuera remitida la información que acredite la implementación de los Lineamientos. El 21 de enero de 2019, el INAI contestó a la solicitud de la CAGD, razón por la cual, de nueva cuenta le remitió el oficio SNT/CAGD-COORD/092/2019, en el que señaló que dicho órgano garante cumplió con los diez Lineamientos.

Además, la Comisión le presentó observaciones para enriquecer el soporte documental que remitió el INAI; el propósito era que, una vez actualizados conforme a la normatividad aplicable, puedan servir de guía a los demás órganos garantes. Hay que destacar que el INAI, fue el primer órgano garante en cumplir todos los Lineamientos.

16. JALISCO, Instituto De Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).

El 02 de agosto de 2018 se remitió al órgano garante de Jalisco el oficio SNT/CAGD-COORD/257/2018, para así conocer la información correspondiente al cumplimiento de las obligaciones en materia de archivo. El 28 de agosto el ITEI remitió a la CAGD el oficio PRE/1101/2018, relacionado con el cumplimiento de los Lineamientos. Tras analizar el soporte documental del órgano garante de Jalisco, la Comisión de Archivos y Gestión Documental, le entregó el oficio SNT/CAGD-COORD/296/2019, presentándole recomendaciones para que pudiera robustecer sus herramientas de gestión documental; se le notificó, además, que en ese momento cumplía con nueve de diez Lineamientos.

El 20 de septiembre de 2019, se recibió una segunda respuesta en la que el ITEI notificaba llevó a cabo las recomendaciones hechas por esta Coordinación e implementó las Políticas de Gestión Documental Electrónica, por lo que al cierre del ejercicio 2018-2019, es el segundo órgano garante en cumplir con los diez Lineamientos.

17. MICHOACÁN, Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IMAIP).

El 02 de agosto de 2018, la CAGD hizo llegar al Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el oficio SNT/CAGD-COORD/259/2018, solicitando el apoyo de ese órgano garante para que fuera presentada la información correspondiente a los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos. En diciembre del mismo año se recibió el oficio IMAIP/PRESIDENCIA/520/2018, señalando que a esa fecha el IMAIP aún no

había implementado las obligaciones en materia de archivo. En enero 2019 esta Coordinación mediante el oficio SNT/CAGD-COORD/026/2019, adjuntó material de apoyo para establecer las obligaciones en materia de archivo.

En septiembre de 2019, el IMAIP, vía correo electrónico, envió a esta Coordinación la información correspondiente a la implementación de las obligaciones en materia de archivo. Del análisis que la CAGD realizó, se concluyó que este órgano garante cumplió con tres de diez Lineamientos.

18. MORELOS, Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE).

El 06 de agosto de 2018 se remitió al IMIPE el oficio SNT/CAGD-COORD/260/2018, relacionado con el cumplimiento de obligaciones en materia de archivo. El 21 de diciembre de ese año, el órgano garante de Morelos hizo llegar a esta Coordinación el soporte documental relacionado con el cumplimiento de los Lineamientos. Después de analizar el soporte documental del IMIPE, se determinó que cumplió con siete de diez Lineamientos.

19. NAYARIT, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit (ITAI).

En relación con este órgano garante, se entregó al ITAI Nayarit el oficio SNT/CAGD-COORD/261/2018, el 06 de agosto de 2018, para así conocer de su cumplimiento de las obligaciones en materia de Archivos. En enero de 2019, se envió al órgano garante nayarita el oficio SNT/CAGD-COORD/012/2019, solicitando nuevamente su apoyo para que fuera

entregada la información correspondiente a las herramientas de gestión documental. En julio de 2019, al no contar aún con el soporte documental del ITAI, se determinó formular solicitudes de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. De las respuestas obtenidas por ese medio, se hizo constar que el órgano garante de Nayarit no cumplió con los Lineamientos.

20. NUEVO LEÓN, Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (COTAI).

La Coordinación de Archivos y Gestión Documental, el 06 de agosto de 2018, envió el oficio SNT/CAGD-COORD/262/2018, al órgano garante de Nuevo León, solicitándole apoyo para que le hiciera llegar información referente al cumplimiento de las obligaciones en materia de archivo. El 15 de enero de 2019, se entregó el oficio SNT/CAGD-COORD/013/2019 en el que se exhortó al COTAI para hacer llegar información relacionada con el cumplimiento de los Lineamientos. El 27 de junio de 2019, la Comisión recibió el oficio COTAI-PR-063-2019, en el que el órgano garante de Nuevo León entregó información relacionada con los Lineamientos. Después de analizar las respuestas del COTAI NL, se concluyó que cumplió con cuatro de diez Lineamientos, razón por la que, de nueva cuenta, remitió el oficio SNT/CAGD-COORD/364/2019, conteniendo observaciones para que el COTAI robusteciera los Lineamientos ya acreditados, así como material de apoyo para aquellos donde no reportaba cumplimiento.

21. OAXACA, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (IAIP).

El 02 de agosto de 2018 se hizo entrega al órgano garante de Oaxaca el oficio SNT/CAGD-COORD/263/2018, para que hiciera entrega de información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivo. Posteriormente, el 15 de enero de 2019, la CAGD envió el oficio SNT/CAGD-COORD/014/2019, solicitándole apoyo para conocer si el IAIP había llevado a cabo la implementación de los Lineamientos. Posteriormente, el 15 de enero de 2019, la Comisión recibió el oficio IAIPPDP/SGA/284/2019, informando acerca de la implementación de los Lineamientos.

Una vez analizada la respuesta enviada por el IAIP, la CAGD le hizo llegar el oficio SNT/CAGD-COORD/076/2019, donde señaló que el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, cumplió con tres de diez Lineamientos. De igual manera, se le entregó material de apoyo, para que robusteciera sus herramientas de gestión documental, así como material para que implementara aquellos Lineamientos que le faltaban por acreditar.

22. PUEBLA, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAI Pue).

El 02 de agosto de 2018, se envió el oficio SNT/CAGD-COORD/264/2018 al órgano garante de Puebla, con objeto de obtener la información correspondiente al cumplimiento de las obligaciones en materia de archivo.

El 15 de enero de 2019, mediante correo electrónico, se recibió la respuesta del ITAI Puebla, que incluía una liga de descarga con documentos relacionados con diversos sujetos obligados del Estado de Puebla; con todo, no contenía la información correspondiente al cumplimiento de las obligaciones del Instituto mismo. En consecuencia, se le entregó el oficio SNT/CAGD-COORD/027/2019, en el que se adjuntó material de apoyo para que el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla cumpliera con las Obligaciones en materia de archivo, contenidas en los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos. Cabe destacar, que el ITAI Puebla, es tercer caso excepcional de los que tiene registro esta Comisión.

23. QUERÉTARO, Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (INFOQRO).

El 06 de agosto de 2018, le fue enviado al INFOQRO oficio SNT/CAGD-COORD/265/2018, con la finalidad de conocer si el órgano garante había implementado alguna de las obligaciones en materia de archivo, contenidas en los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivo. En enero de 2019, se le hizo entrega del oficio SNT/CAGD-COORD/016/2019, con la intención de conocer si el órgano garante de Querétaro, ya había llevado a cabo la implementación de los Lineamientos. El 31 de enero de 2019, se recibió su respuesta, mediante correo electrónico, donde dejaba constancia que dicho Instituto no había implementado los Lineamientos.

Con el ánimo de contribuir en la implementación de las Obligaciones de archivo, esta Coordinación presentó INFOQRO el oficio SNT/CAGD-COORD/075/2019, adjuntando material que pudiera serle de utilidad para el cumplimiento de los Lineamientos.

24. QUINTANA ROO, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (IDAIP).

La CAGD, el 06 de agosto de 2018, envió el oficio SNT/CAGD-COORD/266/2018, al órgano garante de Quintana Roo, con objeto de conocer información relacionada con las obligaciones en materia de archivo. El 28 de agosto de 2018, esta Coordinación recibió el oficio IDAIPQROO/CP/DA/306/VII/2018, relacionado con la información requerida. Tras revisar el soporte documental que en IDAIP QROO remitió a la CAGD, se determinó que el órgano garante de Quintana Roo cumplió con siete de diez Lineamientos.

25. SAN LUIS POTOSÍ, Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (CEGAIP).

La CAGD hizo llegar el oficio SNT/CAGD-COORD/267/2018, el 06 de agosto de 2018, solicitando a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí apoyo para conocer la información respectiva a sus obligaciones en materia de archivos. En enero de 2019 fue enviado al CEGAIP el oficio SNT/CAGD-COORD/017/2019, con la intención de conocer si ya se había implementado alguno de los Lineamientos. Esta Coordinación recibió el oficio CEGAIP-090/2019, el 31 enero de 2019, en el que el órgano garante de San Luis Potosí cumplía con seis de diez Lineamientos; mediante el oficio SNT/CAGD-COORD/090/2019 se señaló que el CEGAIP no adjuntó soporte documental que justificara su respuesta. Por tal motivo, el CEGAIP es el cuarto caso excepcional del que esta Coordinación tiene registro.

26. SINALOA, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública (CEAIP).

Esta Coordinación, remitió el oficio SNT/CAGD-COORD/268/2018, el 06 de agosto de 2018, a órgano garante del estado de Sinaloa, para así conocer la implementación de los Lineamientos por su parte. Posteriormente, el 23 de enero de 2019, el CEAIP remitió a la CAGD el oficio CEAIP-PRES/002/2019, donde refirió no cumplir con las obligaciones en materia de archivo, contenidos en los Lineamientos. De esta manera, se envió a ese órgano garante el oficio SNT/CAGD-COORD/180/2019, mediante el cual presentó la ruta a seguir para la implementación de las obligaciones en materia de archivo, contenidas en los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos, además de proporcionarle material de apoyo que pudiera ayudarle a implementar las Obligaciones en materia de archivo. Hasta el cierre de este documento, el órgano garante de Sinaloa no reportó ningún resultado al respecto.

27. SONORA, Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI).

El 06 de agosto de 2018 la CAGD solicitó el apoyo institucional del órgano garante de Sonora, mediante oficio SNT/CAGD-COORD/269/2018, con objeto de conocer la información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivo. En enero 2019, la Comisión remitió el oficio SNT/CAGD-COORD/019/2019, para poder obtener la información mencionada; sin embargo, no se obtuvo respuesta del ISTAI. En consecuencia, se tomó la decisión de formular solicitudes de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. De las respuestas obtenidas a través de ese medio se determinó que el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, cumplió con tres de diez Lineamientos.

28. TABASCO, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP).

Por lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones en materia de Archivo del órgano garante de Tabasco, en agosto de 2018 la CAGD le hizo llegar el oficio SNT/CAGD-COORD/270/2018. El 07 de enero de 2019, la Comisión de Archivos y Gestión Documental recibió el oficio ITAIP/SE/0001/2019, en donde el ITAIP, adjuntó el soporte documental relacionado con el cumplimiento de los Lineamientos. Después de realizar el respectivo análisis del soporte documental respectivo, la CAGD concluyó que el ITAIP cumplió con seis de diez Lineamientos; lo cual se hizo constar en el oficio SNT/CAGD-COORD/300/2019. Igualmente, se hizo llegar a ese Instituto material de apoyo idóneo para que pudiera implementar el Grupo Interdisciplinario y las Políticas de Gestión Documental.

29. TAMAULIPAS, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT).

En relación con el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivo del órgano garante de Tamaulipas, el 06 de agosto la CAGD le hizo llegar el oficio SNT/CAGD-COORD/271/2018, para conocer el estado de cumplimiento que guarda dicho órgano garante. Al no recibir respuesta del ITAIT, en enero 2019, la Comisión le envió el oficio SNT/CAGD-COORD/020/2019, solicitándole su apoyo para conocer la implementación de las Obligaciones del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas.

En julio 2019, al no recibir respuesta, la CAGD procedió a formular solicitudes de acceso a la información, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia. De las respuestas obtenidas por esa vía se tuvo conocimiento que el ITAIT no ha implementado ninguna de las obligaciones contenidas en los Lineamientos.

30. TLAXCALA, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (IAIP).

El 06 de agosto de 2018, mediante el oficio SNT/CAGD-COORD/272/2018, la CAGD solicitó del IAIP el estado de cumplimiento que guardaba relativo a las obligaciones en materia de archivos. En julio del 2019, la Comisión de Archivos y gestión Documental decidió formular solicitudes de acceso a la información para obtener la información mencionada. Se obtuvo respuesta del IAIP, por lo que una vez analizada la información que entregó se concluyó que dicho órgano garante cumplía con cuatro de diez Lineamientos. Para seguir contribuyendo a la adopción de las obligaciones, y por tratarse de un pleno nuevo, la Comisión remitió el oficio SNT/CAGD-COORD/363/2019 para que el Instituto atendiera de forma paulatina el resto de los Lineamientos que le faltan acreditar.

31. VERACRUZ, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IVAI).

El 06 de agosto de 2018 esta Coordinación presentó al órgano garante del estado de Veracruz el oficio SNT/CAGD-COORD/273/2018, con el propósito de conocer el estado que guardaba el IVAI respecto de las obligaciones en materia de archivo.

El 13 de diciembre de ese año, ese órgano garante presentó a la Comisión el soporte documental solicitado. Tras conocer la respuesta, la CAGD concluyó que el IVAI cumplió con ocho de diez Lineamientos.

32. YUCATÁN, Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAIP).

El 06 de agosto de 2018, se entregó al órgano garante de Yucatán el oficio SNT/CAGD-COORD/274/2018, con la finalidad de conocer el estado de cumplimiento que guardaba dicho Instituto. Al no recibir respuesta del INAIP, mediante oficio SNT/CAGD-COORD/022/2019, la CAGD solicitó nuevamente de su apoyo para conocer el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivo. Toda vez que se desconocía documentalmente el cumplimiento de estas obligaciones, se determinó formular solicitudes de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. De las respuestas obtenidas por ese medio, se determinó que el INAIP cumplió con nueve de diez de los Lineamientos.

33. ZACATECAS, Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IZAI).

El 06 de agosto de 2018, la Coordinación de la CAGD, remitió al Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el oficio SNT/CAGD-COORD/275/2018, para conocer acerca del estado de cumplimiento que guarda dicho órgano garante. En enero de 2019, se solicitó nuevamente el apoyo de este Instituto, mediante el oficio SNT/CAGD-COORD/023/2019.

En julio de 2019, al no contar con la información referente a la implementación de las obligaciones en materia de archivo del IZAI, la Comisión de Archivos y Gestión Documental determinó formular solicitudes de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia; fue de esta manera que se pudo obtener la información mencionada y, una vez analizada, la Coordinación definió que el IZAI cumplió con dos de diez Lineamientos.

AGUASCALIENTES									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4. CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
BAJA CALIFORNIA									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4. CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
BAJA CALIFORNIA SUR									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4. CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
CAMPECHE									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4. CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓
CHIAPAS									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4. CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	x	x	✓	✓	✓	✓	x	x	x
CHIHUAHUA									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4. CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	x	✓	x	x	x	x	x
CIUDAD DE MÉXICO									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4. CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
COAHUILA									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4. CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	✓	✓	✓	✓	x	x	x

COLIMA									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
DURANGO									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	x
ESTADO DE MÉXICO									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	*
GUANAJUATO									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	x	x	x	✓	x	✓	x	x	x
GUERRERO									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
HIDALGO									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
INAI									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
JALISCO									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MICHOACÁN									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	✓	x	x	x	x	x	x	x
MORELOS									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x

NAYARIT									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
NUEVO LEÓN									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	x	x	✓	x	✓	x	x	x
OAXACA									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	✓	x	x	x	x	x	x	x
PUEBLA									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
QUERÉTARO									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
QUINTANA ROO									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x
SAN LUIS POTOSÍ									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
*	x	*	*	*	*	x	x	x	x
SINALOA									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
SONORA									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	✓	✓	x	✓	x	x	x
TABASCO									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓

TAMAULIPAS									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
TLAXCALA									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	x	x	✓	✓	x	✓	x	x	x
VERACRUZ									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓
YUCATÁN									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
ZACATECAS									
1. PADA	2. GIMA	3. SIA	4.CGCA	5. CDD	6. Inventarios	7. GAD	8. SAGD	9. PGDE	10. PDD
x	x	x	x	✓	✓	x	x	x	x

Conclusión

Los archivos públicos son insumos esenciales para la organización de las sociedades, la conducción de los asuntos comunes, son testimonios de la historicidad de la humanidad. Desde siempre, los archivos fueron valorados como bienes relevantes, por lo que el grado de acceso a la información que resguardan se relaciona directamente con el talante democrático de los Estados.

De la mano de los derechos de acceso a la información pública y a la protección de los datos personales, se ha reconocido la relevancia constitucional de los archivos públicos, por lo que al adquirir la condición de garantías constitucionales de esos derechos, su organización, conservación, administración y preservación se convierte en una obligación cuyo cumplimiento es indispensable para los sujetos obligados.

El ejercicio de estos derechos se ha visto afectado por las condiciones de abandono, desorganización y la falta de control de los archivos públicos; por esa razón, la reforma constitucional de febrero de 2014 incluyó la habilitación al Congreso de la Unión para expedir la legislación general en la materia, además de otros ordenamientos.

Dadas las condiciones políticas de nuestro país, el proceso de desarrollo legislativo derivado de dicha reforma, inició con la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, ante la ausencia de una legislación común en materia de archivos, aplicable a todos los sujetos obligados, incluyó algunas disposiciones en esta materia.

En ese mismo sentido, el Sistema Nacional de Transparencia, instalado en 2015, procedió a cumplir los mandatos del artículo Duodécimo transitorio de la Ley General de Transparencia, emitiendo diversos lineamientos, entre ellos, el correspondiente para la organización y conservación de los archivos.

Siendo las tareas comprendidas en la gestión documental, garantías primarias de los derechos de acceso a la información pública y también a la protección de los datos personales, cuya tutela se asignó a los órganos garantes locales y nacional, dichos órganos debieron de ser los más interesados en difundir y acompañar la implementación de los Lineamientos por parte de los sujetos obligados bajo su jurisdicción.

Desgraciadamente, no pocos de los órganos garantes no estaban preparados para afrontar las dificultades que esto implicaba, que igualmente no resultaron ser pocas. En consecuencia, no sólo no se difundieron con la intensidad requerida dichos Lineamientos, sino que su implementación por parte de los propios órganos garantes, a pesar de que participaron en dos ocasiones en su proceso de aprobación –lo mismo al votarlos, en primera instancia en sus sesiones de pleno, que, en un segundo momento, en la sesión del Consejo Nacional del SNT– se limitó a algunos casos excepcionales.

El diagnóstico realizado por la Coordinación de la Comisión de Archivos y Gestión Documental, en 2018 y 2019, respecto a la implementación de diez conceptos de los Lineamientos para la organización y conservación de archivos; a saber los siguientes temas: Elaborar el Programa Anual de Desarrollo Archivístico, conformar un Grupo Interdisciplinario,

establecer el Sistema Institucional de Archivos, generar un Cuadro General de Clasificación Archivística, un Catálogo de Disposición Documental, inventarios documentales, elaborar una Guía de Archivo Documental, establecer un Sistema Automatizado para la Gestión de Documentos, políticas de Gestión Documental Electrónica y un Plan de Digitalización de Documentos.

En el ejercicio participaron voluntariamente el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así como los órganos garantes de 21 estados; en el caso de los restantes 11 órganos garantes, se recurrió a solicitar la información mediante el propio ejercicio del derecho de acceso a la información.

El estudio incluye información obtenida de agosto de 2018 al 30 de noviembre de 2019; los resultados fueron: Sólo el Inai y el órgano garante de Jalisco lograron cumplir con la totalidad de los aspectos a evaluar. Diecinueve órganos estatales presentan cumplimientos parciales y ocho presentaron un total incumplimiento en esta materia. En el caso de la Ciudad de México, Hidalgo, Puebla y San Luis Potosí, por las razones que se explicaron en el estudio, no consiguieron obtener la información, éstos han sido catalogados como casos excepcionales.

Si bien el lineamiento de archivo es una disposición administrativa, y por ende no cuenta con la fuerza de un ordenamiento legal, resulta sintomático el reto que enfrentaremos en nuestro país para implementar la Ley General de Archivos, ya que los órganos garantes son las autoridades que mayor interés deberían demostrar en el cumplimiento de las obligaciones que permiten instalar y mantener funcionando correctamente el modelo de gestión documental. El estudio muestra que los resultados no fueron los que esperábamos; y no lo fueron porque, lamentablemente, no lograron si quiera entrar en la agenda inmediata de esas instituciones.

Este estudio es un llamado de atención para que en nuestro país, la implementación de la Ley General de Archivos no corra la misma suerte que los Lineamientos. No lo merece una sociedad que espera y exige justicia, responsabilidad y democracia. No es digno de un Estado Constitucional de Derecho que los cimientos sigan en el abandono, la incertidumbre, la destrucción, alteración o sustracción de documentos.

Bibliografía

AGUAYO QUEZADA, Sergio. *“La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México”*. Ed. Grijalbo, México, 2001.

AGUILAR CAMÍN, Héctor. “Prólogo” en AGUILAR Camín, Héctor. *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. Coed. Nexos, Debate y CEED, México, 2017.

AGUILERA MURGUÍA, Ramón. *“Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos”*. Ed. Comunidad PIRC, Conacyt y CIDE, México, 2017.

ALEXY, Robert. *“Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático”* en CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)* Madrid, 2009.

ARISTÓTELES, *“La Política”*, Traducción de Pedro Simón Abril, Ediciones Nuestra Raza, Madrid, libro VI, Capítulo V. Disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/politicaAristoteles.pdf>

COMANDUCCI, Paolo. “Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metatécnico” en CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)* Ed. Trotta. 4ª. Edición, Madrid, 2009.

CÓRDOVA, Lorenzo, FLORES, Julia Isabel, ALEJANDRE, Omar y VÁZQUEZ DEL MERCADO, Salvador. *“El déficit de la democracia en México”*. *Encuesta Nacional de Cultura Política*. Colección. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.

CRUZ MUNDET, José Ramón. *“Qué es un archivero”*. Ediciones Trea, Guijón, 2009.

DÁVILA OLIVEDA, Alfonso. *Los archivos del Estado. Qué son y cómo se tratan*. Ediciones Trea, Guijón 2010.

EIFF, L.D. *“Bitácora de lo político. El secreto entre la razón de Estado y la ilustración. Revista de Filosofía y Teoría Política”*, 2018. Disponible en: <https://www.rfytp.fahce.unlp.edu.ar/article/view/RfYTPe016/10123>

FERRAJOLI, Luigi. *“La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político”*. Ed. Trotta, Madrid, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. *“Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional”*. 2ª. Edición, Ed. Mínima Trotta, Madrid, 2011.

FIX-FIERRO, Héctor Felipe, ABAD SUÁREZ ÁVILA, Alberto y CORZO SOSA, Edgar. *“Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta nacional de justicia”*. Colección. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.

FRANCO CORZO, Julio. *“Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables”*. 3ª. Edición, IEXE editorial, México, 2017.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio *“El derecho en américa latina: entre lo ideal y lo posible”* Letras Libres, Julio, 2016. Disponible en: <https://www.letraslibres.com/mexico/el-derecho-en-america-latina-entre-lo-ideal-y-lo-posible>

GÓMEZ GALVARRIATO, Aurora. *“La importancia de los archivos históricos como garantes de la memoria y el acceso a la información”* en INAI. *La importancia de los archivos históricos como garantes de la memoria y el acceso a la información*. Ed. INAI, México, 2017.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *“Comentario. Artículo 6”*. En Cámara de Diputados. *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones, Tomo I. 8ª. Edición, Coed. Cámara de Diputados, SCJN, Senado de la República, IFE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Miguel Ángel Porrúa, México, 2012.

LÓPEZ MONTIEL, Ángel Gustavo. *“Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política”*. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000100008

LUNA HERNÁNDEZ, José Guadalupe. *“El papel del derecho de acceso a la información y sus garantías, en la defensa del derecho a la verdad”* en OROZCO Tenorio, José, Domínguez Galicia, Javier y Landeros Rosas, María del Rocío Guadalupe. 4º. *Simposio de archivos. Ética en la profesión archivística*. Ed. SEP, Escuela Nacional de Biblioteconomía y archivonomía, México, 2018.

LUNA HERNÁNDEZ, José Guadalupe. *“Archivos públicos: la garantía más importante del derecho de acceso a la información”* en La Gazette Des Archives, No. 255, année 2019-3. Archives et transparence, une ambition citoyenne, París, 2018.

MAGDALENO CÁRDENAS, María de los Ángeles. *“Los Sagrados Archivos. Reservado y confidencial, ¿confusión deliberada?”* en INAI. *“La importancia de los archivos históricos como garantes de la memoria y el acceso a la información”*, México, 2017.

MEJÍA, Fabricio. *“Un hombre de confianza”*. Ed. Grijalbo, 2ª Edición, Madrid, 2017.

NAVA MURCIA, Ricardo. *“Deconstruir el archivo: La historia, la huella, la ceniza”*. Universidad Iberoamericana, México, 2015.

PESCHARD, Jacqueline. *“Grandes problemas. Transparencia: promesas y desafíos”*. Coed. El Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017.

RAMÍREZ DELEÓN, José Antonio. *“Cuaderno 1. Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos”*. Colección “Cuadernos metodológicos”, 2ª. Edición, Coed. INAI, AGN, México, 2016.

RAMÍREZ DELEÓN, José Antonio. *“Cuaderno 3. Metodología para el diseño y formulación de sistemas de clasificación y ordenación archivística”*. Colección. Cuadernos metodológicos. 2ª. Edición, Coed. INAI, AGN, México, 2016.

RAMÍREZ DELEÓN, José Antonio. *“Cuaderno 4. Diseño de instrumentos de descripción archivística”*. Colección Cuadernos metodológicos. 2ª. Edición, Coed. INAI y AGN, México, 2016.

RAMÍREZ DELEÓN, José Antonio. *“Cuaderno 5. Metodología para la valoración y disposición documental: aspectos teóricos e instrumentales”*. Colección “Cuadernos metodológicos”. 2ª. Edición, Coed. INAI, AGN, México, 2016.

RÍOS CAZARES, 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 Docencias Económicas, México. Disponible en: archivosmx.cide.edu/infografias/legislacion-estatal-en-mexico.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. *“Estado y transparencia: Un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia 04”*. Ed. IFAI, México, 2004.

WEBER, Max. ¿Qué es la burocracia?; Ediciones elaleph.com. Disponible en: <file:///E:/INFOEM/WEBER/WEBER%20MAX%20-%20Que%20Es%20La%20Burocracia.PDF>

LEGISLACIÓN RELACIONADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos.

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, artículo 3. F. XXXIII.

Ley General de Archivos Comentada, Coed. INAI, AGN, IJJ, México, 2019.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Disponible en www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

Instructivo para elaborar el Cuadro General de Clasificación Archivística. AGN, fecha de actualización: 16 de abril de 2012, acuerdo: 2.3/10. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/326907/instructivoCuadroClasificacion06072012.pdf>

Criterios para elaborar el Plan Anual de Desarrollo Archivístico. AGN, México, 2015. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/146402/Criterios_para_elaborar_el_Plan_Anual_de Desarrallo Archivistico.pdf

Diagnóstico para la armonización de las legislaciones locales en materia de archivo. Coed. INAI, AGN. IJ, México, 2019, págs. 33-36.

Instructivo para la elaboración del Catálogo de Disposición Documental. AGN, México, fecha de actualización: 16 de abril de 2012, acuerdo 2.3/10. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/326904/INSTRUCTIVO_PARA_LA_ELABORACION_DEL_CATALOGO_DE_DISPOSICION_DOCUMENTAL.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Claude Reyes y otros vs. Chile, serie C, número 151. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219.

Hermanas Serrabo Cruz vs. El salvador. Goiburú y otros Vs. Paraguay. Gelman Vs. Uruguay.

Contreras y otros vs. El salvador. Masacre de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador, García y familiares vs. Guatemala. Rocha Hernández y otros vs. El Salvador.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-216/04. Expediente T-72671. Bogotá, Colombia, 08 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t%2D216%2D04.htm>

ICA. Proyecto de resolución presentado por Senegal, copatrocinado por Belice: Declaración Universal sobre los Archivos, UNESCO, 26 de octubre de 2011; Anexo. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000213423_spa

