

**Dra. Aurora Gómez Galvarriato**  
**Profesora investigadora del Colegio de México**

La memoria es tan fundamental para las sociedades como para los individuos. Así como las personas requerimos de memoria de corto plazo para llevar a cabo las funciones cotidianas que nos permiten sobrevivir, y memoria de largo plazo para forjar nuestra identidad e imaginar nuestro porvenir, de igual forma lo necesitan las sociedades.

El control de la memoria escrita es una fundamental fuente y herramienta de poder, por lo que quiénes y cuántos detentan su control en una sociedad está estrechamente ligado al tipo de régimen político de la misma. En los regímenes autoritarios ese control lo tienen unos cuantos, en las sociedades democráticas ese control se expande hacia todos los ciudadanos. **El acceso a los archivos constituye, por tanto, un ingrediente fundamental de la democracia.**

La novela 1984 de George Orwell nos recuerda el enorme peligro que entraña el control de los archivos en un régimen autoritario. Winston, su personaje principal, trabajaba en el Ministerio de la Verdad, precisamente en el Departamento de Archivos, y su tarea era editar la memoria, borrarla y reescribirla a la conveniencia del Gran Hermano. Cuando Winston decidió, transgrediendo las reglas, escribir un Diario se preguntaba para quién lo escribía,

¿Cómo apelar al futuro si no podía sobrevivir ni rastro de ti, ni siquiera una palabra anónima garabateada en una hoja de papel?<sup>1</sup>

Cuando un estado es capaz no sólo de asesinar a sus disidentes sino también de aniquilarlos, es decir, borrar todo rastro de su existencia en este mundo, es cuando el totalitarismo adquiere su dimensión más extrema.

La importancia del control de la memoria escrita ha sido tan importante en la historia de la humanidad, que desde que surgieron las primeras civilizaciones, sea Egipto, Sumeria, China o India, existieron archivos, creados por reyes o sacerdotes, donde se preservaban los documentos que se consideraban importantes. El acceso a los mismos era absolutamente restringido por quienes detentaban el poder.

Sólo a partir de la Revolución Francesa y la propagación de ideas republicanas liberales es que los archivos comenzaron a abrirse a los ciudadanos. Es a partir de entonces cuando se crean los archivos nacionales, que eran archivos históricos a los que se otorgaba acceso a los ciudadanos. Esto ocurrió en México de forma temprana cuando en 1823, tan sólo dos años después de alcanzar la independencia, se creó en México el Archivo General y Público de la Nación que puso a disposición del público el archivo de la Secretaría del Virreinato, cuyo acceso era antes restringido. A estos se irían añadiendo documentos gubernamentales después de que estos dejaran de tener valores administrativos, que si bien de forma accidentada permitieron reunir un acervo que contiene documentos que permiten conocer el devenir histórico de una forma bastante amplia, hasta las primeras décadas del s. XX.

---

<sup>1</sup>George Orwell, *1984*, Madrid: Random House, Mondadori, 2013, Primera parte, capítulo 1.

De esta forma la conformación y el libre acceso a los archivos históricos ha sido el primer paso al acceso a la información. Es por tanto una gran contradicción que este se vea hoy restringido. Más adelante, **a partir de la segunda mitad del siglo XX, comenzó a ampliarse en algunos países el acceso a la información gubernamental, generando leyes que permitían el acceso no sólo a los archivos históricos sino también a documentos localizados en los archivos administrativos**, a partir de procedimientos que describían las leyes de acceso a la información. En algunos países, como Inglaterra estas leyes se originaron en leyes de archivos (Public Records Act de 1958), y seguidas después de leyes con el Freedom of Information Act (2000) y en otros, como los Estados Unidos, la secuencia fue inversa (FAO 1966, National Archives and Records Administration Act, 1984).

A partir de estos cambios los archivos históricos dejaron de ser los únicos a los que los ciudadanos tenían acceso y pasaron a considerarse como la última fase del ciclo vital del documento, en la que se resguardan los documentos que deben conservarse de forma permanente por tener un valor histórico, una vez que éstos hayan perdido sus valores administrativos.

Los archivos nacionales ya no sólo debían ser los repositorios de los documentos históricos, sino también las instituciones que definieran y supervisaran el cumplimiento del proceso archivístico, a lo largo del ciclo vital de los documentos, tanto en las oficinas gubernamentales como en los repositorios bajo su custodia. Esta segunda tarea se tornó clave para hacer real el derecho al acceso a la información, ya que si en las dependencias gubernamentales no se seguían políticas archivísticas que permitieran la preservación y localización de los documentos, sería imposible brindar la información a los ciudadanos. Para lograrlo se dotó a las instituciones de archivo de mayores recursos y personal.

En México este cambio ocurrió a partir de 2002 cuando se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y se creó el IFAI, pero no fue sino hasta diez años después en 2012 cuando se promulgó la **Ley Federal de Archivos**. Sin embargo, **nunca se dotó a las instituciones de archivo de los recursos necesarios para implementarla efectivamente**.

Por otra parte, también a partir de la década de 1970, se fueron promulgando en distintos países leyes para proteger la privacidad. Asegurar por un lado el acceso a la información pública, y por otro la protección de la privacidad personal ha resultado en una situación compleja para los archivos. Idealmente las normas y las instituciones que de ellas emanan deben lograr un balance entre el derecho a la información y a la privacidad. La posibilidad de sopesar ambos derechos adecuadamente no ha sido tarea fácil, pues requiere tanto de una normatividad clara y efectiva, como de la construcción de instituciones capaces de generar pesos y contrapesos que permitan el adecuado balance entre ambos derechos.

Sólo en los países en donde las normas de “desclasificación” y transferencia han precisado detalladamente los plazos y procedimientos que corresponden a los distintos tipos de documentos, en donde podemos hablar de un verdadero acceso a la información. En cambio, en aquellos países en los que éstos han sido definidos de forma vaga y amplia en las leyes, el acceso a la información ha quedado coartado en la práctica. Es en este sentido que **las leyes de archivos son no sólo un complemento fundamental de las leyes de acceso a la información y de**

**protección de datos personales, sino un elemento básico para hacerlas efectivas en la práctica.**

**Deficiencias normativas e institucionales ha resultado en que las leyes de protección a la privacidad hayan representado en algunos países un severo acotamiento al acceso a la información,** y como una forma velada de retroceso al mismo. Tal ha sido el caso de **Rusia** donde la apertura de los archivos que comenzó en la segunda mitad de la década de 1980 ha dado marcha atrás a partir de 1993 a partir de un énfasis en restricciones de acceso justificadas en la protección de la privacidad personal.

En varios países **alrededor del mundo, los gobiernos han encontrado en el asunto de la confidencialidad y la protección de los datos personales una salida para impedir el acceso a la información. En la medida en que la reserva de los documentos por razones de seguridad nacional y otras excepciones se limita a plazos y procedimientos claramente establecidos, pero no así el acceso a los mismos por cuestiones de confidencialidad, definida en términos muy amplios, esto ha abierto a los gobiernos la posibilidad de negar el acceso a los documentos públicos gubernamentales. De esta forma, pueden los gobiernos hacer leyes que presenten una fachada de transparencia, que oculta que ésta se encuentre en los hechos reales muy restringida. Desafortunadamente esto ha ocurrido en México, y si la Ley General de Archivos no logra acotarlo sucederá de forma más perversa en los siguientes años.**

Debido a la complejidad que conlleva establecer las mejores prácticas en relación al acceso a los archivos **el Consejo Europeo** decidió formar una comisión de expertos que revisara las prácticas que seguían los distintos países y recomendara los estándares mínimos que debían seguir los países miembros. A partir de este estudio el Comité de Ministros del Consejo Europeo estableció el primer estándar intergubernamental sobre la política y práctica al acceso a los archivos, conocido como la **Recomendación No R (2000) 13**, y un manual para ponerlo en la práctica.

Esta recomendación **subraya la importancia el papel de los archivos para reforzar la identidad cultural, la diversidad y la democracia, señalando que los archivos constituyen “un elemento esencial e irreparable de la cultura”, “garantizan la supervivencia de la memoria humana” y que “un país no se convierte en totalmente democrático hasta que cada uno de sus habitantes tiene la posibilidad de conocer de una forma objetiva los elementos de su historia.”**<sup>2</sup> Esta recomendación establece que las reglas que determinan el acceso a todos los archivos públicos deben de provenir de una ley emitida por el parlamento y que esta ley ha de estar en armonía con las leyes de acceso a la información pública y de protección de datos. Señala que el acceso a los archivos públicos es un derecho y que en un sistema político que respeta los valores democráticos este derecho aplica a todos los usuarios sin importar su nacionalidad, estatus o función y que no debe cobrarse ninguna cuota por el acceso a los mismos.

---

<sup>2</sup>Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives (Adopted by the Committee on Ministers on 13 July 2000 at the 717<sup>th</sup> meeting of the Minister’s Deputies), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804cea4f> (consultadonoviembre 9, 2016).

Asimismo, recomienda que la legislación debe establecer, ya sea: a) la apertura de los archivos públicos sin ninguna restricción particular; o bien b) determinar un “plazo de cierre” y que todas las excepciones al “plazo de cierre” ya sea para reducirlo o para ampliarlo deben tener un fundamento legal. Asimismo, recomienda que toda restricción al acceso por un periodo más largo al “plazo de cierre” general deben estar pre-determinadas, y al finalizar el mismo los documentos deben abrirse. Señala que los instrumentos de consulta deben de cubrir la totalidad de los archivos, incluyendo aquellos que permanecen cerrados (sin revelar la información protegida) y deben ser accesibles a los usuarios. Finalmente, recomienda que las reglas deben permitir el acceso a extractos o bien a los documentos testados, mientras estos no son accesibles, que toda negación al acceso debe ser comunicada por escrito, y que la persona que solicita el acceso debe tener la posibilidad de apelar la decisión negativa, y en última instancia poder hacerlo en una corte legal.<sup>3</sup>

La Recomendación No R (2000) 13 fue complementada en 2002 por otra Recomendación, Rec (2002)2, determina que debe establecerse el principio de “prueba de daño” y el principio de balancear el interés público al acceso respecto al interés protegido en la limitación, y que dicho análisis debe llevarse a cabo para cada caso individual, o bien a través de mecanismos pre-establecidos legalmente que permitan tener la certeza que efectivamente existen los requisitos para la secrecía cuando se reciban las solicitudes de acceso a los documentos. Asimismo, recalca que los estados deben establecer tiempos límites máximos temporales para la limitación al acceso y que los documentos deben hacerse accesibles después de que pase dicho periodo de tiempo y que los límites de tiempo deben ser proporcionales a aquello que esperan conseguir, es decir la protección de otros derechos e intereses legítimos.<sup>4</sup>

**En los países democráticos, en los que existe un verdadero acceso a la información, existen reglas de transferencia claras y procedimientos funcionales que permiten un continuo flujo de documentos de los archivos administrativos a los históricos, de acuerdo a periodos de tiempo preestablecidos. Asimismo, las normas establecen comités multidisciplinarios formados por representantes de distintas instancias y expertos, que posibilitan sopesar los riesgos y beneficios involucrados en abrir el acceso a los documentos de acuerdo a su distinta naturaleza y eliminar la posible arbitrariedad de los organismos que producen los documentos en dichas decisiones. Finalmente, estos procedimientos dejan canales abiertos a los ciudadanos, para impugnar decisiones que no se apeguen a las reglas de acceso a la información que las normas establecen.** A continuación, se presentan algunos ejemplos de este tipo de normas.

En el **Reino Unido**, el Public Records Act de 1958 estableció un límite de tiempo de 30 años desde la fecha de creación del documento para realizar dicha transferencia y de 50 años para que éstos fueran abiertos al público, con algunas muy limitadas excepciones.

En 1967, redujo el periodo de exclusión al acceso de 50 a 30 años. Después, en 2010, se redujo aún más el plazo general de transferencia de los documentos de valor permanente al archivo

---

<sup>3</sup>Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No.R (2000) 13, op.cit.

<sup>4</sup>Council of Europe, “Access to Official Documents”, Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Minister and explanatory memorandum, [http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/coe\\_rec\\_ati\\_en\\_2002](http://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/coe_rec_ati_en_2002), (consultadanoviembre 9, 2016), p.15.

histórico a un plazo de 30 años a 20 años.<sup>5</sup> Asimismo se estableció un Consejo Asesor que es un cuerpo independiente que representa el interés público en relación a los archivos históricos. Este tiene 15 miembros entre los que se incluyen historiadores, archivistas, profesionales de la gestión de la información, funcionarios públicos retirados y periodistas, a título honorario. Sus funciones son las de asesorar en relación al acceso y transferencia de los documentos que tienen 20 años o más, así como en relación a las solicitudes de los departamentos gubernamentales para retenerlos por periodos más largos o para que permanezcan cerrados de acuerdo a las excepciones que estipula el *Freedom of Information Act*, obligando a que los departamentos aporten evidencia y justifiquen sus solicitudes. Asimismo, el Consejo asesora al titular de los Archivos Nacionales en relación a sus funciones relacionadas con los archivos históricos a través de uno de sus subcomités que es el Foro de Documentos Históricos e Investigación Académica.<sup>6</sup>

En los **Estados Unidos** existe un mecanismo de desclasificación automática de los documentos históricos cuando éstos cumplen 25 años de haberse producido, es decir en este plazo éstos deben transferirse a los repositorios de archivo histórico para ser libremente consultados. Por excepción, cuando los documentos contienen información que les hace susceptibles de ser considerados dentro de las nueve categorías precisamente definidas en la ley, ese plazo puede aplazarse, sujeto a un procedimiento que establece la regulación.<sup>7</sup>

Con el fin de establecer y vigilar las políticas del sistema de clasificación de seguridad gubernamental, en dicho país se estableció la Oficina de Observación de la Seguridad de la Información que desarrolla las políticas para clasificar, desclasificar y proteger la información de seguridad nacional y procedimientos de desclasificación controlada de la información que protejan apropiadamente la información sensible. Al mismo tiempo, para complementar el sistema de pesos y contrapesos, se creó un panel colegiado de apelación de la clasificación de seguridad (el Interagency Security Classification Appeals Panel, ISCAP), que provee al público y a los usuarios del sistema, un foro para revisar las decisiones de clasificación.

En **Francia**, la legislación de Archivos es más restrictiva que la estadounidense en cuanto a los plazos de acceso a los documentos. Sin embargo, al establecer distintos plazos de acceso de acuerdo a grupos documentales definidos de forma precisa (ver Tabla 1), evita que se pueda extender el plazo de acceso a los documentos arbitrariamente de acuerdo al criterio de la autoridad productora del documento o de la autoridad archivística. Al mismo tiempo el artículo L.213-3 del Código de Patrimonio establece la posibilidad de acceso a estos documentos a las personas que lo demanden y que podría ser otorgado por la administración de archivos (el Servicio Interministerial de Archivos de Francia) después de un examen de la motivación del demandante y el acuerdo con la autoridad de la que emanan los documentos.

---

<sup>5</sup>The National Archives, “History of the Public Records Acts”, <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-act/history-of-pra/> (consultado el 9 de diciembre de 2016).

<sup>6</sup>The National Archives, Advisory council, <http://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-role/advisory-council/> (consultado diciembre 9, 2016).

<sup>7</sup>U.S. Department of State, Information Access Guide, <https://foia.state.gov/Request/Guide.aspx> (consultado Agosto 12, 2016) y The United States Department of Justice, Declassification Frequently Asked Questions, <https://www.justice.gov/open/declassification/declassification-faq> (consultado Agosto 12, 2016).

En contraste, en **España** la legislación ha dejado un espacio muy amplio de indefinición en cuanto a la desclasificación de documentos y los tiempos en que prevalece la protección de los datos personales, lo que ha generado serios problemas al acceso de información.

Una situación similar a la española es la que ocurre en **México**, en donde el acceso a los documentos históricos se ha visto afectado a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) del 11 de junio de 2002. La información que la Ley define como reservada, no generó ningún problema para los archivos debido a que en ésta se precisa un periodo de reserva que puede extender hasta 12 años, y cumpliendo requisitos estrictos hasta por 12 años más. Además, la Ley define con precisión las razones por las que la información puede clasificarse como reservada, así como el procedimiento para su desclasificación. Asimismo, la ley establece que no puede “invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad” (art. 13).<sup>8</sup>

Sin embargo, en relación a la **protección de datos personales** (Capítulo IV), **la Ley generó grandes problemas para los archivos al establecer una definición sumamente amplia del concepto de datos personales**, como: “Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable” (Art. 3, II), y al no establece un plazo límite a dicha protección. **Esto generó serios problemas en el acceso a los archivos históricos pues fondos que anteriormente se encontraban abiertos al público, fueron cerrados como consecuencia de esta Ley**, sin que los investigadores contaran con un mecanismo de apelación ante ello.

La **Ley Federal de Archivos (LFA)** procuró corregir algunos de estos problemas, estableciendo plazos de 30 años a partir de la fecha de creación del documento que la contenga, o bien de 70 años tratándose de datos personales que afecten la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación, o conlleve un riesgo grave para éstos.”

Desafortunadamente **la LFA no estableció el procedimiento mediante el cual se definiría si los documentos históricos con información confidencial se clasificarían como tales y si éstos correspondían a la categoría de “datos personales sensibles o no y tampoco estableció un mecanismo para que en caso de que dicha clasificación se realizara de forma incorrecta a juicio de los ciudadanos, éstos pudieran apelarlos ante el IFAI**. En su momento se consideró que esto se precisaría en el Reglamento de la Ley. Desafortunadamente, el Reglamento a la Ley Federal de Archivos que fue promulgado el 13 de abril de 2014, omitió dicho artículo.

Estos vacíos, junto con criterios excesivamente restrictivos al acceso a los documentos llevaron a que fondos que estuvieron abiertos al público hasta 2013, fueran cerrados. En la medida en que la LFA y su Reglamento dejaron al juicio de la Unidad Administrativa productora el definir si se trataba únicamente de datos confidenciales o si estos sensibles, se eliminó el papel del archivo histórico en dicha clasificación, y no se le otorgó al IFAI la posibilidad de fungir como contraparte para juzgar la pertinencia de la clasificación realizada. De esta forma, el acceso a muchos documentos que, de acuerdo al espíritu de la LFA deberían ser abiertos al cabo de 30

---

<sup>8</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial, 11 de junio de 2002, <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf> (consultada 8 de agosto de 2016)

años, fue cerrado de forma generalizada a un plazo de 70 años, perjudicando gravemente la labor de los investigadores, y el acceso a la información de los ciudadanos en general. Asimismo, en vez de analizarse los documentos de forma particular, dicha restricción se ha aplicado indiscriminadamente a fondos documentales completos.

**La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015, no resuelve esta problemática ya que al igual que su predecesora define a la información confidencial de forma muy amplia** como “la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable” (art. 116), y establece que ésta “no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ello a los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.”<sup>9</sup> **Sin embargo, ofrece una salida al señalar, en su artículo 120, que no se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial para permitir su acceso** cuando “la información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público.” Debido a que los archivos históricos, de acuerdo a la definición de los mismos que se establece en la LFA, son fuente de acceso público, esto permitiría el acceso a los documentos localizados en los archivos históricos sin importar si contienen información confidencial.

Sin embargo, el acceso a los documentos con información confidencial en los archivos históricos ha permanecido restringido a través de argumentos legales debatibles, en los que se señala que los documentos en los archivos históricos no son documentos históricos pues no fueron dictaminados como tales antes de hacerse su transferencia al archivo histórico. Es preciso señalar que la práctica archivística de emitir dictámenes de valoración documental de los documentos con carácter de valor permanente (históricos) es un procedimiento que sólo comenzó a aplicarse después de 2004, por lo que, si se acepta este argumento, resultaría que la inmensa mayoría de los documentos en los acervos históricos no son en realidad documentos históricos, una gran falacia. Asimismo, la LGTAIP no resuelve el problema del acceso a los documentos confidenciales, con valor histórico o no, que se encuentran en archivos de concentración, ni de qué forma aquellos que tienen valor histórico podrían pasar eventualmente a formar parte del archivo histórico, donde pudiera tenerse acceso a los mismos.

La recientemente **aprobada Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados podría agravar todos estos problemas por diversas razones.**<sup>10</sup> En primer lugar su **definición de datos personales sensibles continúa siendo demasiado amplia**, puesto que considera en tal categoría a que todo documento que incluya datos de origen racial o étnico, creencias religiosas, filosóficas y morales, y opiniones políticas. Sin embargo, la difusión de la mayor parte de los documentos que contienen este tipo de información no conlleva ningún riesgo grave para el individuo, ni lo hace sujeto a discriminación. En cambio, abre la puerta para sacar de la esfera pública una gran cantidad de documentos importantes para el derecho a la información y la memoria histórica. Al igual que la LGDPD esta ley señala como una de las

---

<sup>9</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial, 4 de mayo de 2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf> (consultado 10 de agosto de 2016).

<sup>10</sup> Cámara de Diputados, Boletín No. 2778, “Aprueban diputados Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados”, diciembre 13, 2016, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Diciembre/13/2778-Aprueban-diputados-Ley-General-de-Proteccion-de-Datos-Personales-en-Posesion-de-Sujetos-Obligados>, (consultado diciembre 14, 2016).

excepciones a la obligación de recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales, el que éstos figuren en fuentes de acceso público (Artículo 22). Desafortunadamente la ley no incluye a los archivos históricos como fuentes de acceso público.<sup>11</sup> Por otra parte, **la ley genera el grave riesgo de que los documentos con datos personales sean destruidos ya que el artículo 23 de la ley señala que han de suprimirse o bloquearse los datos personales de los documentos cuando los datos personales hayan dejado de ser necesarios para el cumplimiento de las finalidades previstas en el aviso de privacidad y que motivaron su tratamiento deberán ser suprimidos una vez que concluya el plazo de conservación de los mismos.** Al no precisar que los datos personales de los documentos no deben suprimirse antes de que hayan sido sujetos a una valoración archivística que determine si poseen valor histórico, esta disposición puede generar que los documentos con datos personales (en papel o electrónicos) sean rutinariamente destruidos o borrados de los sistemas, sin contemplar si tenían o no valor histórico.

Finalmente, la ley establece en su artículo 65 reglas estrictas en cuanto a la transferencia de datos personales, y en su artículo 70 indica algunas excepciones para que el responsable pueda realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular. Desafortunadamente, no incluye como una de las excepciones la transferencia de los archivos de concentración a los archivos históricos. Esto podría impedir que los archivos históricos se sigan nutriendo de los documentos históricos que se encuentran en los archivos administrativos.

**Todos estos problemas podrían resolverse mediante una Ley General de Archivos que incluyera disposiciones para resolver cada uno de los problemas aquí señalados. Desafortunadamente, la iniciativa de la Ley General de Archivos presentada recientemente en el Senado no lo hace.**<sup>12</sup> Esta iniciativa **no establece plazos que acoten la protección de datos personales a periodos legalmente prestablecidos**, algo que ha sido recomendado internacionalmente como parte de los **estándares mínimos que deben incluir las leyes de archivo**. Como consecuencia, **tampoco señala la iniciativa los plazos obligatorios en los que se ha de realizar la transferencia de documentos con valor permanente a los archivos históricos**. Asimismo, la iniciativa **establece un procedimiento de valoración documental que abre grandes lagunas a la identificación de los documentos con valor histórico**. Además, **al permitir que los documentos que ya se encuentran en los archivos históricos puedan sean valorados como no históricos posibilita la pérdida del patrimonio histórico y restringe el acceso a los documentos en dichos archivos**.

**La iniciativa tampoco define un procedimiento que permita sopesar el derecho a la información y el derecho a la privacidad en relación a la apertura o no de los documentos con valor histórico**. Esto requeriría del establecimiento de un comité multidisciplinario, que incluya archivistas profesionales, especialistas en derecho a la información y privacidad, e historiadores, que represente el interés público en las decisiones en materia de acceso a los

---

<sup>11</sup> Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos Primera con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, [http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/proteccion\\_datos/Documento3.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/proteccion_datos/Documento3.pdf), (consultado diciembre 10, 2016).

<sup>12</sup> Senado de la República, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley Genral de Archivos, [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-17-1/assets/documentos/Inic\\_Cristina\\_otras\\_Ley\\_Gal\\_Archivos.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-17-1/assets/documentos/Inic_Cristina_otras_Ley_Gal_Archivos.pdf) (consultado diciembre 10, 2016).



documentos históricos. Asimismo, al establecer una sujeción tanto del Archivo Nacional como de los Archivos Estatales y del Sistema Nacional de Archivos en su conjunto a las secretarías de gobernación y gobierno, imposibilita aún más el funcionamiento de un sistema con pesos y contrapesos para el acceso a las fuentes documentales. Finalmente, la iniciativa establece procedimientos archivísticos complejos, pero no contempla los requisitos presupuestales y de ampliación de capacidades, tanto en términos de personal profesional, como de infraestructura, que las instituciones archivísticas requieren para ejecutarlos. De esta forma, la iniciativa condena al país a una muy deficiente aplicación de las propias normas que establece.

Sería muy desafortunado que el proyecto que se inició en México a principios de este milenio que ha tenido el objetivo de ampliar los derechos a la información y privacidad a todo el país, termine en la práctica produciendo un retroceso, por aprobarse una Ley General de Archivos con las deficiencias que presenta la actual iniciativa. Los avances que se han buscado concretar en el país tanto en términos de transparencia como de rendición de cuentas, quedarían sujetos a muy débil implementación real, si no se otorga a las instituciones de archivo la fortaleza y autonomía que requieren para ejercer adecuadamente el papel que les corresponde en la ejecución de los mismos.

El doble rol que se otorga a las instituciones nacionales de archivo al ampliarse el derecho a la información hacia los archivos administrativos implica un reto mayor que requiere de una transformación profunda que aumente sus capacidades. La nueva tarea que se les encomendaba a las instituciones de archivo requiere de cambios legales que los fortalezcan y les otorguen un mandato transversal sobre las distintas dependencias gubernamentales que les permitieran regular y supervisar sus políticas y prácticas archivísticas. Asimismo, las instituciones de archivo requieren de nuevas áreas enfocadas a la regulación y supervisión de los archivos administrativos. Las instituciones de archivo necesitan aumentar su personal con de profesionales en gestión documental y ciencias de la información, capaces de entender las funciones y procesos de la administración gubernamental para identificar las series documentales que se producían como resultado de los mismos, establecer la forma como deberían ordenarse y determinar sus plazos de conservación. Esto, por supuesto, además de los recursos y personal especializado necesarios para organizar, preservar y facilitar el acceso a los documentos históricos, que es por si misma de la mayor importancia.

La transformación de las instituciones de archivo es además necesaria para hacer frente a los cambios tecnológicos recientes. Como resultado de la difusión de las computadoras personales, el internet y los formatos digitales la cantidad de información que se produce ha aumentado exponencialmente y la forma como ésta se produce y almacena se ha modificado radicalmente. La información se localiza crecientemente en soportes digitales requieren una mayor atención, desde el momento mismo en que se producen los documentos, para que éstos puedan ser preservados adecuadamente. Ello exige una evolución de los procesos archivísticos que necesita de personal capacitado en las tecnologías de la información, así como de su infraestructura tecnológica que posibilite el resguardo a largo plazo de los documentos electrónicos.

Únicamente en los países en los que se han realizado los cambios necesarios para que las instituciones de archivo sean capaces de desempeñar este nuevo y fundamental papel no sólo como administradores de los archivos históricos sino también como reguladores y supervisores

de los archivos administrativos, es posible hablar de un verdadero acceso a la información. Podemos afirmar por tanto que el grado del acceso a la información que existe en los distintos países depende, en gran medida, de que exista una autoridad archivística capaz de asesorar y hacer cumplir a las distintas dependencias gubernamentales las normas de clasificación, orden y resguardo de los documentos públicos a lo largo de todo su ciclo vital.

**Un elemento crucial que determina el acceso a la memoria escrita es la fortaleza y autonomía de las instituciones de archivo.** Un primer paso para alcanzarla radica en la capacidad legal que éstas dispongan para cumplir sus tareas. Sin embargo, esto no es todo lo que se requiere. La falta de un aumento en el presupuesto del Archivo General de la Nación y las coordinaciones de archivo de las distintas dependencias que le permitiera ejecutar las nuevas funciones la ley le exigía, han hecho que la nueva normatividad sea prácticamente letra muerta, como lo muestra el diagnóstico de la situación de los archivos gubernamentales en México realizado por Alejandra Ríos Cázares.<sup>13</sup>

Finalmente uno de los grandes problemas de la iniciativa de Ley General de Archivos que se ha presentado en el Senado es que establece la obligación de llevar a cabo procesos archivísticos complejos que requieren de personal profesional y recursos económicos importantes que en la actualidad están muy lejos de la realidad. La iniciativa no establece mecanismos para que dichos recursos pudieran ampliarse y tampoco establece el entramado institucional que eventualmente permitiera que esos recursos humanos y financieros que se requieren lleguen a los archivos.

La ley que se promulgue debe en primer lugar partir de la realidad de precariedad en que actualmente se ubican los archivos y establecer principios claros y simples que puedan cumplirse en la práctica. **La ley debe además de fortalecer a los archivos presupuestal y orgánicamente para que podamos eventualmente llegar al cumplimiento de los procesos archivísticos que se requiere para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la memoria histórica.**

Dado que no se está contemplando otorgar al AGN y al Sistema Nacional de Archivos todos los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas que se contemplan, la arquitectura que establezca la ley debería aprovechar la arquitectural institucional y el entramado burocrático que ya están funcionando en el INAI para encargarle a esta institución algunas de las tareas que en la iniciativa actual le asigna al AGN o al Consejo Nacional de Archivos, tales como la supervisión del cumplimiento de las obligaciones que se establecen y la capacitación de los sujetos obligados en torno a las mismas. Esto permitiría al AGN y a los archivos generales estatales dedicar una mayor proporción de sus escasos recursos a la protección y difusión del patrimonio documental que garantiza nuestro derecho a la cultura y que hoy está a la deriva.

México vive una coyuntura clave en la que al definir su **Ley General de Archivos y el grado en que ésta ha de hacerse efectiva en la práctica, decidirá el nivel de acceso a la información del que gozarán en la práctica sus ciudadanos.** Al hacerlo, determinará si la palabra escrita, los documentos gubernamentales, quedarán en nuestro país bajo el control por unos cuantos o abiertos al acceso de los ciudadanos. De esto dependerá, por tanto, la calidad de nuestra democracia.

---

<sup>13</sup> Alejandra Ríos Cázares, "Diagnóstico de los archivos gubernamentales en México. Una fotografía de una realidad subnacional" <http://archivosmx.cide.edu/diagnostico/> (consultado noviembre 29, 2016).

Varias organizaciones de la sociedad civil hemos logrado un consenso en torno a ciertos criterios mínimos con los que debe cumplir la Ley General de Archivo.

Primero. Se requiere una Ley que parta de tres principios fundamentales y no de dos. Estos son: conservación, organización, difusión y accesibilidad a los archivos (gratuidad y máxima difusión). Es decir, no solo se necesita de una Ley que garantice la organización de los archivos de trámite (archivos que contienen documentos vigentes) y concentración (archivos que contienen documentos de referencia o semi-activos), la conservación de documentos y la posibilidad de consultarlos de acuerdo con las Leyes Generales de Transparencia y Protección de Datos Personales, sino también una ley que brinde certidumbre al principio de **máxima difusión que debe imperar en los archivos históricos** (archivos que contienen documentos con valor histórico). **La ley debe garantizar no solo la libre consulta de los archivos sino también que se harán los mayores esfuerzos para difundirlos;** único camino para rescatar la memoria y fomentar la conciencia histórica, que tan necesaria se hace en estos

Segundo. **Se requiere desvincular la política pública nacional en materia archivística del control político de Secretaría de Gobernación que plantea la iniciativa de Ley.** En ésta se propone la existencia de un Consejo Nacional de Archivos cuyas atribuciones serán emitir lineamientos, criterios y procedimientos para la gestión documental del país, que estaría encabezado por la Secretaría de Gobernación. En tanto los archivos son la base fundamental de la transparencia y la rendición de cuentas; otorgar la rectoría de la política pública archivística a la SEGOB equivaldría a someter los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción a ésta. **No existe ninguna razón técnica para que sea la SEGOB quien conduzca el Consejo y el Sistema Nacional de Archivos.** Por el contrario, deben ser perfiles especializados en las disciplinas de archivos, historia y gestión documental quienes sean el núcleo del Consejo y sus decisiones. La designación de los integrantes del Consejo Nacional debiera hacerse a título personal y por periodos establecidos para fortalecer la responsabilidad del encargo. Sólo así se asegura una política archivística formulada en clave con las necesidades administrativas y no con los impulsos autoritarios de control político. Dado que esta ley propone la creación de un Sistema Nacional de Archivos que sería referente para la creación de sistemas locales de archivos, este modelo se reproduciría en las entidades federativas en donde sería el Secretario de Gobierno el encargado de esta tarea.

Tercero. **La Ley General de Archivos es la oportunidad para fortalecer al Archivo General de la Nación.** El texto que se apruebe debe **reconocer la naturaleza descentralizada y no sectorizada del AGN,** consolidar la dirección de éste a través de un proceso de nombramiento público y objetivo de su titular y consecuentemente, asegurar que en adelante contará con autonomía de decisión y con plena capacidad técnica y presupuestal para desarrollar la lista de facultades que se le otorga en este nuevo marco legal. El AGN es quien debiera estar al frente del Consejo Nacional de Archivos. Lejos de fortalecer al AGN en el actual presupuesto de egresos, se recortó el 75% de los recursos limitándolo a cuestiones meramente operativas y convirtiéndolo en un apéndice de SEGOB. Por ello, en la **Ley se deben de garantizar los recursos financieros, técnicos y humanos que permitan una adecuada rectoría de la política**

**de gestión documental. El sistema nacional de archivos debe de contar con una fortaleza semejante a los sistemas nacionales de transparencia, anticorrupción y fiscalización.**

Cuarto. Como en todo país que se considera democrático, los archivos históricos deben ser fuentes de acceso público sin restricciones y por esta simple razón ninguna información dentro de los documentos allí alojados admite ser clasificada como confidencial, ni reservada. Con la Ley General de Archivos llegó el momento de detener la práctica que actualmente se realiza en muchos **archivos históricos** del país, a partir de la cual **se testan**, es decir, se censuran datos personales de décadas y siglos atrás y se vulnera la construcción de la historia y memoria nacionales. **La iniciativa contiene** además un propósito revisionista formulado en el artículo décimo cuarto transitorio, a partir del cual se obliga a **que burócratas sin especialización en materia archivística revisen todos los documentos que se ubican en sus archivos históricos y posteriormente los destruyan o transfieran de regreso a archivos de concentración.** Este artículo debe de ser eliminado ya que **vulnera la memoria del país y abre la puerta a la impunidad, permitiendo la eliminación de documentos que resultan fundamentales para la rendición de cuentas, el derecho a la verdad y el combate a la corrupción.** La adecuada valoración documental, junto con la conservación y plena consulta de los documentos históricos, son condiciones básicas para el quehacer administrativo, histórico y para el ejercicio de derechos fundamentales.

Quinto. La ley debe fijar plazos temporales obligatorios para transferir series documentales de archivos de concentración a archivos históricos. Si bien hay catálogos en cada dependencia para las transferencias, estos habitualmente no se cumplen, por lo que se requiere que este punto quede establecido en la ley. Es necesario limitar en términos cronológicos la protección de datos personales ya que por ahora la confidencialidad es indefinida. No hacerlo implicaría graves perjuicios para el conocimiento del pasado y la memoria institucional e histórica de nuestro país. En las democracias, estos plazos temporales son de aproximadamente 25 años. Se podrían establecer otros plazos de acuerdo con el tipo de documentación, en especial la que tenga información sensible; pero la ley debe fijar una fecha máxima para estos casos (70 años, por ejemplo). La definición de estos plazos debe estar a cargo de un organismo colegiado en el que haya presencia de especialistas que puedan aportar criterios históricos, legales, acordes con la protección de los derechos humanos.

Los plazos de conservación de los archivos de concentración podrían no superar los treinta años desde el momento de haber sido generados a menos que no hayan concluido su vigencia (si ya no tienen valores primarios). De manera excepcional, si la dependencia de origen solicita la ampliación del plazo, fundando y motivando sus razones ante el consejo técnico, entonces se podría modificar el plazo. Este aspecto no está especificado en la iniciativa de Ley. Es importante considerar que una vez transcurrido dicho periodo los documentos deberán de transferirse a los archivos históricos para garantizar su consulta y conservación.

**Es necesario establecer un Consejo Asesor de carácter multidisciplinario, académico e independiente que evalúe la pertinencia de extender los plazos de cierre de las series documentales cuando las unidades productoras así lo soliciten y deben establecerse instancias para que los ciudadanos puedan apelar estas decisiones.**

## Conclusiones

Quisiera aprovechar estos minutos, para señalar uno de los más grandes problemas que encuentro en la iniciativa actual que es **la desproporción que existe entre las obligaciones que se establece hacia los archivos y los recursos, tanto profesionales como económicos de los que disponen los archivos**, que se hizo evidente ante la presentación de la Mtra. Amanda Rosales, **esa es la situación de los archivos, en general, en México**. En esta Ley, se parte del supuesto de que se van a cumplir procesos archivísticos muy sofisticados cuando realmente **la propia ley no otorga tampoco la posibilidad de que los archivos dispongan de los recursos que se requerirán, no lo hace, no lo contempla, ni en cuanto a la estructura orgánica e institucional que propone ni en cuanto a que específicamente defina una forma cómo se asignarán los recursos**.

Considero que realmente **a la hora de que la ley se promulgue necesita** hacerse sobre una base de realidad, es decir se necesitan **establecer procesos más simples, procesos que efectivamente se puedan cumplir** con un poco más de lo que hoy en día tenemos, pero que eventualmente en el mediano incluso en el corto plazo, en algunos casos pudieran cumplirse. Así como un entablado, **una arquitectura institucional que efectivamente permita que los archivos puedan evolucionar a través de que tengan los recursos profesionales y económicos necesarios**, hace que dentro de un periodo de tiempo más largo efectivamente se pueda hacer todos estos procesos que la Ley plantea.

Cuando se dice “no pues es que existen en los catálogos de disposición documental ya los plazos de transferencia”, y esos cuándo vamos a tenerlos en los archivos municipales, por ejemplo, es realmente **una ley que está colocada en una nube y que no establece una forma real para que se haga cumplir realmente, lo que creo que en la práctica de la iniciativa, si la iniciativa como está actualmente fuera promulgada desafortunadamente muchos de los aspectos positivos que contiene jamás los veríamos hechos realidad y en cambio lo que si veríamos son las obstrucciones y complicaciones hacia el acceso a los documentos, entonces eso es algo que realmente creo que se tiene que replantear por completo, la estructura de la ley**, para no hacer de nuevo estas leyes que nos encantan en México que simplemente son buenos deseos y que nunca se hacen realidad.