

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PARA LA PLANIFICACIÓN EN LOS ARCHIVOS

Lic. Esteban Landa Rodríguez*

Resumen

El trabajo expone el principio de legalidad en la planeación de la organización y funcionamiento de los archivos de la Administración Pública Federal, considerando como elemento principal la obligación de regular su organización y funcionamiento.

Justificando que para planear se debe conocer la situación problemática y los objetivos que nos plantemos a lograr en la administración de archivos de manera breve se exponen algunos hechos a la falta de planeación, asimismo el desarrollo jurídico del reconocimiento legítimo de la obligación del Estado para la administración de los archivos como se dispone en el Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relación con diferentes derechos como: el derecho administrativo; el derecho a saber; el derecho de acceso a la información pública; el derecho a la privacidad; y el derecho a la cultura, que relacionados entre sí se visualizan varios sistemas, en donde los archivos se integran como el elemento primordial y medio para su ejercicio. Se explica la relación que tiene el Estado de Derecho, como elemento base para la función de la administración pública, ya que las disposiciones jurídicas se deben aplicar por medio de una eficiente planeación. Se ejemplifican los elementos para la planeación de los archivos, como es la base normativa, la estructura de los sistemas archivísticos en su estructura institucional, y la aplicación de planes y programas, en los que se materialicen las disposiciones y objetivos como el Plan Anual de Desarrollo Archivístico, y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. Por último, considerando que planear es anticipar el futuro, se plasman algunas observaciones a manera de conclusión, considerando las etapas de la organización, la dirección y el control.

Palabras claves: Legalidad, planeación, archivos.

* Lic. Esteban Landa Rodríguez, Asociación Mexicana de Archivonomía, A.C. , estebanlanda@hotmail.com

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Para exponer el principio de legalidad y su relación con la planeación y los archivos públicos es necesario en primera instancia considerar datos generales sobre los conceptos de Estado-Gobierno y el Derecho.

El Estado se define en términos generales como la integración de tres elementos, territorio, población y gobierno, para algunos autores suman un cuarto elemento el Derecho que consideran de vital importancia para la integración de los elementos del estado, ya que sin éste no se podría tener una relación y control de las funciones sociales.

El Derecho como palabra proviene del vocablo latino *directum*, que significa no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado por la ley, lo que se dirige o es bien dirigido. En general se entiende por Derecho, al conjunto de normas jurídicas, creadas por el estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento está prevista de una sanción.¹

El principio de legalidad es el sustento de la formación del Estado de derecho; estableciendo la sujeción a las normas jurídicas. En general “legalidad” significa conformidad a la Ley. Se llama principio de legalidad aquel en virtud del cual “los poderes públicos están sujetos a la Ley” de tal forma que todos sus actos deben estar conforme a la Ley, todo acto que no sea conforme a la Ley es inválido.

A lo correspondiente al tema de la planeación y los archivos aplica la rama del Derecho Público, ya que regula las relaciones del Estado, como ente soberano con los ciudadanos y con otros Estados.

En relación con lo anterior, el Derecho público, expresa el vínculo de la soberanía de la regulación o normalización de las actividades de los archivos.

Cuestionando sobre el tema de Derecho, planeación y archivos, se menciona que en poco más de una década el Estado Mexicano, paulatinamente le ha otorgado el reconocimiento legítimo a la obligación jurídico-administrativa a la materia archivística.

Antes de la publicación de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), 2002, que en este contexto de apertura a la información gubernamental, se podría citar en un listado de problemas y obstáculos, en los archivos, como por ejemplo: la saturación de espacios, falta de profesionales, desinterés por los servidores públicos, falta de presupuesto, lugares inhóspitos para la conservación, falta de difusión de la memoria, etc., pero el problema de raíz y mayor se traducía en un vacío normativo en la falta de ordenamientos jurídicos, que regularan su función y por ende su planeación, por lo que se puede decir que el Estado había tenido una omisión al derecho de la regulación de los archivos.

En el contexto anterior y antes de la publicación de la LFTAIPG, a falta de normatividad en materia de archivos, la justificación de los archivistas que pretendían alcanzar una organización se centraba en la búsqueda de la eficiencia administrativa, en la correcta toma de decisiones, los periodos de conservación por el cumplimiento a alguna normatividad que regulara la gestión de los documentos, la optimización de recursos, de la conservación de la memoria institucional y social, etc., pero no existía una obligatoriedad de su organización, conservación, procesos, o en suma de su administración.

La planeación de la administración pública significa realizar una labor con las aspiraciones, demandas y necesidades de la población, para que el resultado del quehacer público sea válido, eficaz y útil en el logro del bienestar social y para ello se fundamenta en ordenamientos jurídicos. (leyes, reglamentos, lineamientos, manuales, etc.).

¿Cómo planear la administración de los archivos públicos si no existían ordenamientos jurídicos que fundamentaran este proceso inicial para su regulación?

La planeación con apego al principio de legalidad se inició no como debería ser, por medio de una Ley de Archivos, que los regulara, sino para el ejercicio del derecho a la información gubernamental, automáticamente se debía reconocer ese reconocimiento por naturaleza.

¹ Flores Gomes González, F. y Carvajal Moreno, G. (1986) *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, México. Vigésima quinta Edición: Editorial Porrúa.

Para ser precisos el 14 de julio de 2002, se publicó la LFTAIPG, que en la fracción V del artículo 4° estableció entre sus objetivos el siguiente enunciado:

“Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.”

Enunciado con el cual solo se quedaba en un mero propósito de una situación deseable.

En la misma LFTAIPG, en su artículo Décimo transitorio, estableció lo siguiente:

“Los sujetos obligados² deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a que se refiere el Artículo 32.”

A lo anterior, se dispuso de un plazo de 2 años, 5 meses, lograr tan ambiciosa meta, pero la situación no fue alcanzable en la administración, en general a causa de las grandes deficiencias que tenían y en algunos casos que permanecen en los Archivos Públicos Federales, con algunas excepciones.

Uno de los ordenamientos normativos diseñados para el logro de la meta, fue la publicación de los Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal³, publicados el 20 de febrero de 2004, siendo 10 meses antes del plazo de término que se estableció, para la organización de los archivos que dispuso la LFTAIPG. Lineamientos que suplieron la formulación y publicación de una Ley en materia de archivos.

Se generaron problemas, lo cual se agravó en casos con tratar de dar respuesta con lo que se podría decir a una deficiente planeación, ya que se determinaba un plazo para asegurar, la organización y funcionamiento de los archivos en mi opinión se consideró que por existir unos lineamientos en “ipso facto”⁴ los archivos estarían organizados, aparte de un sistema jurídico que lo regulara, faltó una planeación coherente relacionada a la realidad de los archivos, las acciones en algunos casos fueron por premura y de manera improvisada.

En el siguiente cuadro se expone la relación de conceptos de eficacia y eficiencia, con el objetivo de relacionarlos con los resultados de la planeación.

LOGRO DE UNA META EN ARCHIVOS

CASO 1 Eficaz pero no eficiente <ul style="list-style-type: none"> •Se logran las metas. •Se desperdician los recursos 	CASO 2 Eficaz y eficiente <ul style="list-style-type: none"> •Se logran las metas •Los recursos se aprovechan ALTA PRODUCTIVIDAD
CASO 3 Ni eficaz ni eficiente <ul style="list-style-type: none"> •Las metas no se logran •Desperdicio de recursos 	CASO 4 Eficiente pero no eficaz <ul style="list-style-type: none"> •No hay desperdicio de recursos •Las metas no se alcanzan

Fuente: Elaboración propia, tomado como base “Schermerhorn, Jr J.R. (2006). Administración”

En la mayoría de los casos a lo que es la experiencia y datos a exponer en el desarrollo del tema se puede mencionar que el caso 3 y 4, fue lo que se presentó el contexto de década pasada la nula o errónea planificación en los Archivos Públicos Federales:

- Ni eficaz ni eficiente.
- Eficiente pero no eficaz.

Lo anterior es necesario ilustrarlo con ejemplos a dos niveles, normativo e institucional.

² En estos lineamientos los sujetos obligados se integraban por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

³ Nota 1: Que el artículo 32 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispuso que correspondía al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, los criterios para la organización de los archivos de las dependencias y entidades;

Nota 2: Reformados el 03 de julio de 2015, denominados Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal.

⁴ Expresión latina que significa: “por este hecho”.

NIVEL NORMATIVO

La formulación de los instrumentos archivísticos para el control como Cuadros Generales de Clasificación y Catálogos de Disposición Documental, han tenido inconsistencias desde su origen, ya sea por errores en el proceso de estandarizar y regulación de sus secciones y series, para los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que en principio fue una política y decisión adecuada, sin embargo no se realizó de esa manera, citando el Instructivo para la elaboración del cuadro general de clasificación publicado por el Archivo General de la Nación, (AGN) presentó errores en 12 secciones comunes, a mencionar como la sección común “1C Legislación”, no aplicable para la Administración Pública Federal, por no tener esa función de legislar de acuerdo a las disposiciones jurídicas, así como también la omisión de la descripción de las series, labor necesaria para el logro del fin de normalizar con eficacia la organización de los archivos, y disminuir la interpretación asimismo como un ejercicio de transparencia por parte de los archivos.

Todo ello ha conducido a interpretaciones erróneas, a las secciones y series, se le podrían sumar algunas otras observaciones mas no es el objetivo.

Observando lo dicho con los hechos, en una prueba documental, mediante solicitud de información pública, promovida al AGN, y con respuesta de fecha 3 de agosto de 2015, se informó que de un total de 203 Catálogos de Disposición Documental promovidos para su validación ante la citada Institución del periodo 2005 a 2014, el 40% (82) de los Catálogos, fue validado, (necesaria la presunción de sus reservas) y el 60 % (121) no procedió su trámite.

Sin la aplicación de un Cuadro General de Clasificación Archivística y un Catálogo de Disposición Documental, no es posible organizar un archivo de manera normalizada. Por lo que la aplicación del principio de legalidad tendría una nulidad al no cumplirse sus preceptos.

NIVEL INSTITUCIONAL

A nivel Institucional, el fenómeno del furor por la digitalización de los archivos, se concibió en casos que la solución a organizar los archivos era digitalizarlos (crear una copia electrónica);

se creía quizás en presunción que el estar en medio electrónico se podría tener acceso a ellos y además destruir el soporte papel. ¿Todavía se pensará en esta errónea solución?

Sobre el desperdicio de recursos, un ejemplo se puede mencionar la capacitación por parte de personal no experto en la materia o pseudo-experto, al desarrollarse proyectos de organización o asesoría mal dirigidos.

El principio de legalidad presenta en su aplicación una invalidez, ya que fue inalcanzable la meta ¿Cuáles fueron las causas? entre algunas los ordenamientos jurídicos carentes de eficacia en su planeación.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARCHIVOS

En México, cuando el derecho a la información fue incorporado a la Constitución en 1977, con el texto “El Estado garantizará el derecho a la información” los legisladores no pensaron en el derecho al acceso a la información gubernamental y por ende de los archivos, sino en la información de los medios de comunicación, pero aquella disposición señaló el contexto jurídico para que tres décadas más tarde el acceso a la información pública fuera reconocido como derecho de las personas y la sociedad, tal como quedó establecido en el artículo 6°. Fueron legitimados en 2007 en la adición del segundo párrafo al artículo 6° Constitucional es la reafirmación de gran relevancia en la historia de los archivos en la administración pública mexicana.

Los archivos para el ejercicio del derecho de acceso a la información y del concepto de soberanía (el poder reside en el pueblo).

La fracción V del Artículo 6° Constitucional tiene como mandato la siguiente disposición:

“Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados...”

Mandato constitucional que dio la base para la formulación de la Ley secundaria en materia de archivos y de éste su Reglamento.

Aplicándose a los archivos el principio de legalidad al considerarse a los archivos en la supremacía de la Constitución y de la Ley como expresión de la voluntad.

LA LEY FEDERAL DE ARCHIVOS

Con fecha del 23 de enero del 2012, fue publicada la Ley Federal de Archivos que dispone el objetivo siguiente:

Establecer las disposiciones que permitan la organización y conservación de los archivos en posesión de los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal, así como establecer los mecanismos de coordinación y de concertación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para la conservación del patrimonio documental de la Nación, así como para fomentar el resguardo, difusión y acceso de archivos privados de relevancia histórica, social, técnica, científica o cultural.

La Ley dispuso el medio jurídico al ser aplicada de manera coercitiva a los sujetos obligados en la materia, y sostenido en la publicación de su reglamento.

La relación de los archivos con los ordenamientos jurídicos supone la integración de su ejercicio en diferentes ramas del derecho que deberán involucrarse en un sistema de sistemas.

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La regulación de las funciones de la administración pública entre la relación de la administración y los administrados, materializada en documentos de archivo, que son considerados como medio de prueba.

Su fundamento se encuentra previsto en el artículo 90° constitucional que establece la estructura de la organización administrativa.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Dispone el ejercicio de acceso a la información pública gubernamental registrada en documentos de archivo.

El fundamento se encuentra previsto en el Art. 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EL DERECHO A SABER

La información sobre violaciones de derechos humanos debe estar a disposición del público. Por tanto, es deber del Estado garantizar la preservación de los archivos estatales y no estatales relativos a las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y brindar la posibilidad de consultarlos.

Este derecho se ha expresado como la “necesidad de preservar los archivos y adoptar medidas técnicas y sanciones penales para impedir la sustracción, la destrucción, la disimulación o la falsificación de los archivos.

Su fundamento se encuentra previsto en el artículo 1° de la Constitución y los Tratados Internacionales son los enunciados que tipifican los derechos fundamentales.

EL DERECHO A LA INTIMIDAD (DERECHO ARCO)

Los documentos se traducen en una intimidad “informativa” que también puede llamarse confidencialidad.

El fundamento se encuentra previsto en el Art. 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción II, “La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”.

El derecho ARCO se encuentra previsto en el Art.16° párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del tenor siguiente: Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

EL DERECHO A LA CULTURA

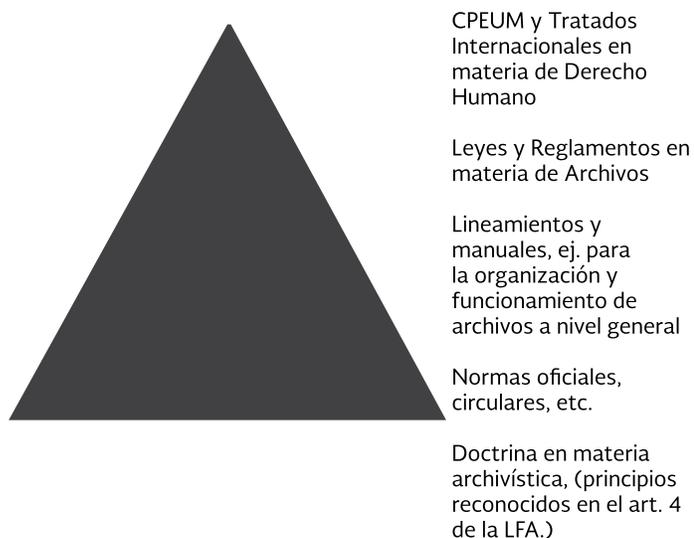
Los documentos constituyen la más válida característica científica del archivo, por la naturaleza originaria del material documental, gestionado para un fin práctico, jurídico administrativo, se conserva como “bien cultural” llámese archivos públicos que después de una valoración, constituyen el más precioso de los bienes culturales.

El artículo 4° Constitucional, establece que “Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura.

PLANEACIÓN EN LOS ARCHIVOS

La planeación de los archivos debe integrarse de tres elementos, en primer lugar un marco normativo que lo fundamente, segundo una estructura de autoridades reguladoras y servidores públicos en la integración del sistema archivístico institucional, el tercer programa en los que se materialicen los objetivos y obligaciones citadas por las normas jurídicas en materia de archivos.

Primer elemento: Marco normativo a los ordenamientos jurídicos citados ilustrados en el modelo de la pirámide de Kelsen.



Fuente: Elaboración propia con base en la teoría pura del derecho de Hans Kelsen.⁵

Segundo elemento: La estructura en su integración definida en su facultad normativa por el Archivo General de la Nación, y al interior de cada sujeto obligado el Comité de Transparencia, la Coordinación de Archivos, y en su parte operativa los responsables de los archivos de trámite, concentración y cuando proceda del histórico.

Tercer elemento: Los programas que se dirijan a resultados e indicadores por ejemplo a lo dispuesto por el Artículo 12 de la Ley Federal de Archivos, que establece la formulación de un Plan Anual de Desarrollo Archivístico. Así como también al Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 que instruye en su objetivo de estrategia lo siguiente:

“Consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos”

En sus líneas de acción indica seis objetivos:

I. Asegurar el cumplimiento en la APF de los instrumentos de control y consulta en materia archivística.

II. Implementar un sistema unificado de clasificación archivística que propicie un lenguaje común.

III. Establecer un sistema institucional de archivos físicos y electrónicos.

IV. Vincular los procesos de las dependencias y entidades con la estructura archivística establecida en la

V. Ley Federal de Archivos. General AGN.

VI. Fortalecer una cultura archivística en los servidores públicos de la APF. General AGN.

VII. Definir mecanismos de conservación a largo plazo de los documentos electrónicos de la AP.

Los tres elementos en la actualidad presentan eficacia en su formulación. Se considera una planeación retrospectiva orientada hacia la eliminación de deficiencias localizadas en el pasado de la organización de los archivos, aplicando dos indicadores, el primero, el porcentaje de archivo organizado en trámite,

⁵ Jurista Austriaco de origen judío.

tomando como base el total acumulado para que gradualmente se cumpla con el cien por ciento, aplicando los instrumentos archivísticos de control y consulta, el segundo, al porcentaje de archivo liberado en los archivos de concentración.

Se debe aplicar una planeación optimizante por mejorar el ambiente y la cultura administrativa de los archivos como una función habitual de su regulación.

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Se presentan en referencia a tres elementos del proceso administrativo: la organización, la dirección y el control.

La organización: Asignación y distribución de los recursos para ejecutar las tareas esenciales de los archivos: humanos, materiales, tecnológicos, etc.

Para justificar y motivar la asignación de presupuestal se debe realizar una eficiente planeación, que tenga como base el cumplimiento de la normatividad y una eficaz organización y funcionamiento de los archivos, que a la par establezca objetivos que beneficien a la institución lo que se traduciría no en un gasto, sino en una inversión del presupuesto.

La dirección: Coordinación de las actividades para asegurar el cumplimiento de objetivos, como base la participación de funcionarios públicos desde los niveles directivos y los actores involucrados como el Archivo General de la Nación AGN el Instituto Nacional de Acceso a la Información INAI y la Secretaría de la Función Pública.

El control: Ejecución de las tareas, auditorías, reportes, observaciones de mejora, acciones correctivas, etc.

La aplicación de las auditorías propiamente en materia archivísticas, que identifique las omisiones a la norma y disponga la corrección de ella. Se puede decir que es el mejor instrumento para que los servidores públicos conozcan la obligación de organizar correctamente los archivos, por lo cual la necesidad de su ejercicio, considerando los comités de información, las áreas coordinadoras de archivos, y los archivos en sus diferentes etapas.

Citando ejemplos la elaboración de los informes trimestrales y anuales y su evaluación apegados al cumplimiento de los ordenamientos jurídicos. Otro de los puntos imperativos es la coordinación del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Federal de Archivos que dispone, la obligación de los servidores públicos de elaborar un acta de entrega-recepción al separarse de su empleo, cargo o comisión, y entregar los archivos organizados e instrumentos de consulta y control archivístico que se encontraban. El ejercicio de las auditorías en todas las materias (contable, fiscal, laboral, etc.), la revisión de la apertura y registro normalizado de los expedientes debe de involucrarse la revisión de la organización y registro de los expedientes.

Planear la observación y aplicación de las medidas de apremio y sanciones, en las responsabilidades de los servidores públicos, en materia civil y penal, las cuales contribuirán al cabal cumplimiento del principio de legalidad. Por último, menciono el principio de legalidad y los ordenamientos con eficiencia jurídica en materia de archivos, son el punto principal para la adecuada normalización de los archivos públicos. Que “sin derecho no hay archivos y sin archivos no hay derechos.”

Bibliografía

Flores Gomes González, F. y Carvajal Moreno, G. (1986) *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, México. Vigésima quinta Edición: Editorial Porrúa.

Guerrero, S. C. (2006). *Claruscuro de la transparencia en el D.F, horizontes en el escrutinio de la gestión pública*. Editorial: INFODF.

Mastropiero, M. C., (2008). *Archivos públicos, Argentina* Editorial: Alfagrama.

Salazar, U. P. (2008). *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, UNAM. Editorial: IFAI

Schermerhorn, Jr J.R. (2006). *Administración, México*, Segunda edición: Limusa wiley.

Xopa, R. J. (2008). *Derecho Administrativo*, México. Editorial: Oxford