

# Archivos y Hacienda Pública

## INTRODUCCIÓN

Los documentos son parte del patrimonio histórico de un país, ya que cuentan su historia y en con ellos se pueden recrear los pasos de los ciudadanos y el desarrollo de un pueblo en su aspecto social, económico y cultural.

La actividad administrativa en México, se distingue por su carácter documental, es decir, por reflejarse en documentos que constituyen el testimonio de su actividad.

En este contexto, el manejo de información hace posible la capacidad de decidir, de planear, de fiscalizar, de juzgar; sin embargo, este tema pudiera convertirse en una moda corriendo el riesgo de perder su contenido conceptual si no es tratada, instrumentalmente con cuidado.

Si bien es necesario plantearse las necesidades de una sociedad abierta y democrática para acceder a la información, es también indispensable conocer la responsabilidad jurídica que implica la administración de documentos.

*Los archivos documentales son el soporte en el que se materializan los distintos actos de la Administración Pública; por tal motivo, en el presente artículo se exponen brevemente algunos aspectos jurídicos sobre el manejo y conservación de documentos y archivos públicos vinculado a las haciendas públicas.*

**MARGARITA NAVARRO FRANCO**



*L.C.P. José Manuel Saiz Pineda  
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de  
Tabasco e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y  
Transparencia de la CPFF*

Ante esta perspectiva, el término documento tiene hoy un significado amplio. Su significado etimológico proviene del latín *documentum*<sup>2</sup>, que significa enseñar o enseñanza, lección. El sentido actual de la palabra, aparece en castellano por primera vez en 1786. Significa escrito que contiene información fehaciente (Verídica o testimonial).

Así, documento es aquello por medio de lo que se enseña o se muestra algo. Para la ciencia de la información, documento es el soporte tangible que transporta una idea y cuyo carácter es probatorio o informativo y que, además, tiene un componente histórico.

La archivística concibe al *documento* como un producto que nace de una acción administrativa con una función específica: ser el testimonio con el que se demuestran las acciones administrativas de un organismo. El documento se recibe o se expide en una institución, en una dependencia, y refleja las acciones y objetivos de la misma. Por lo tanto, los archivos son centros de información, de los cuales, de su buena administración depende la eficacia de las instituciones, tanto para el desempeño de la

gestión pública como para su conservación y difusión como memoria histórica. Desafortunadamente, se ha considerado a los archivos como bodegas llenas de papeles inútiles, sin importar que contengan información fundamental para el desempeño cotidiano de sus actividades.

- **Función de los documentos administrativos**

Dentro de las funciones primordiales que cumplen los documentos administrativos encontramos las siguientes:

- ✓ *Función de Constancia*

El documento busca dejar constancia de las actuaciones administrativas al constituirse en su soporte material. Se garantiza así la conservación de los actos y la posibilidad de demostrar su existencia, sus efectos y sus posibles errores o vicios, así como el derecho de los ciudadanos a acceder a los mismos.

- ✓ *Función de Comunicación*

Los documentos administrativos sirven como medio de comunicación de los actos de la Administra-

<sup>2</sup> <http://buscon.rae.es/drae/>

---



---

“La modernización de archivos ha sido un tema recurrente en la administración pública federal y en las propias entidades federativas de nuestro país”

---



---

ción Pública. Dicha comunicación es, tanto interna entre las unidades que componen la organización administrativa, como externa de la Administración con los ciudadanos y con otras organizaciones.

Es así que, en términos de la fracción V del artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIG) se define **información** como “la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”.

A su vez la fracción III del mismo artículo define **documento** como, *los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual electrónico, informático u holográfico.*

En este contexto, la doctrina refiere tres elementos inherentes a los documentos públicos:

- El carácter público de su autor,
- La actuación de éste dentro de su competencia y,

- El cumplimiento de las formalidades jurídicas que establece la ley para tales efectos.

Por lo tanto, para diferenciar un documento público de uno privado, será necesario observar estos tres elementos. Así lo confirma la lectura del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles que otorga la calidad de documentos públicos a aquellos expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

- **El documento electrónico**

Antes, el control de los documentos y su cuidado era encomendado a departamentos de archivos que ocupaban físicamente pisos o edificios enteros, donde era muy difícil preservar y encontrar los documentos; el problema para este tipo de soporte es, el cómo recuperar los documentos una vez perdidos, fuera por un accidente, pérdida o por el robo de los mismos. Muchos siguen en este formato físico de papel porque es imposible tocarlos sin destruirlos.

La ruta de la evolución tecnológica en la administración tributaria es clara e irreversible: El modelo anterior es reemplazado por el uso intensivo y extensivo de los recursos tecnológicos, los cuales se han convertido en requisito sine qua non para la puesta en marcha efectiva de una verdadera administración pública.

Luego entonces, desde hace algunos años se ha observado la necesidad de digitalizar la documentación que maneja el gobierno con el objeto de permitir y facilitar un acceso expedito a la información contenida en los archivos; dentro de este proceso, también se identifican las instancias responsables del trámite y control de bajas de archivos y precisa los pasos a seguir para su ejecución.

Dentro de las ventajas que encontramos en la digitalización de documentos públicos se encuentran:

- ✓ El ahorro en espacios de almacenamiento físico,
- ✓ La organización de documentos,
- ✓ Eficiente consulta y búsqueda de documentos,
- ✓ Facilidad en transportación de documentos,
- ✓ Conservación integral, segura y de calidad de los documentos.
- ✓ El documento digital hace las veces de un original, evitando la pérdida de documentación.

Ahora, las viejas destructoras de documentos se han convertido en una tecla del teclado de la PC, lo que también vuelve más vulnerable al archivo digitalizado.

La modernización de archivos ha sido un tema recurrente en la administración pública federal y en las propias entidades federativas de nuestro país. La aplicación de las nuevas tecnologías de la información en el manejo documental, debe hacer énfasis en la regulación de los documentos electrónicos, identificando sus avances y tendencias en tres áreas esenciales para su administración: la tecnológica, la institucional y la jurídica.

En este sentido, es dable observar la trascendencia que ha representado para los Poderes de la Unión la incorporación del uso de los medios electrónicos y la implantación de instrumentos

informáticos en la gestión pública y de manera específica en la administración tributaria.

Muchos de los procesos administrativos institucionales están cambiando los tipos de documentos que se crean, y las relaciones entre los documentos electrónicos y los documentos en soportes tradicionales; por tal motivo, las disposiciones legales en torno a los documentos electrónicos deben adecuarse para contemplar algunos aspectos particularmente problemáticos como son, entre otros:

- La definición jurídica de documentos electrónicos.
- El reconocimiento de los documentos electrónicos como evidencia legítima en procesos legales.
- Los alcances y reglas para la conservación de documentos digitales.
- Normatividad de la protección de datos personales y el acceso a los documentos por parte de la ciudadanía a través de mecanismos que garanticen seguridad en su acceso y manejo de información.
- Entre otros.

Por otro lado, cabe señalar que de acuerdo a las definiciones y a los objetivos previstos en la Ley antes expuestos, los correos electrónicos de los servidores públicos, al estar en un medio electrónico o informático, son documentos gubernamentales, susceptibles de acceso en los términos de la Ley de Transparencia; la condición *sine qua non* para considerarlos como tales es que en ellos se encuentren el registro del ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos. De tal suerte que, deberán ser considerados como documentos públicos con obligación de resguardo, manejo y administración de conformidad a las leyes y reglamentos correspondientes.

*L.C. Alejandro Tello Cristerna  
Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas  
e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros  
Recursos Descentralizados de la CPFF*



Sin embargo, cabe señalar que el diseño de los instrumentos normativos con frecuencia se encuentra con el hecho de que la ley no es suficiente para transformar la realidad. El proceso de modernización e innovación gubernamental probablemente nos lleve algunas décadas, sin embargo, las entidades federativas avanzan día con día en la digitalización y alineación tecnológica con el gobierno federal para lograr un gobierno electrónico que llegue de manera eficiente y segura a los ciudadanos.

- **Marco legal de los documentos y archivos públicos de las haciendas públicas**

En 2007 fue aprobado por el Senado de la República el dictamen de la Cámara de Diputados que reforma el artículo 6° Constitucional en materia de acceso a la información pública. Esta reforma, sin duda, es un gran avance para la consolidación de tan importante aspiración, ya que eleva a rango constitucional el acceso a la información pública, y obliga bajo la lógica del pacto federal y la jerarquía de leyes de la República, a homologar los textos sobre la materia en las entidades federativas, pero, sobre todo, disminuye

la distancia entre la norma jurídica y la opacidad cultural.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012,10 en el objetivo 5.4 del apartado titulado Promover y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de datos personales se plantea: Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.

De esta manera, dentro del marco jurídico en materia de documentos y archivos públicos tenemos los Lineamientos generales para la organización y conservación de los Archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), los cuales se identifican como el primer contacto legal de los archivos con la transparencia y acceso a la información pública, y representa el reto inicial tanto para los responsables de su funcionamiento en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como para aquéllos en las administraciones públicas de las entidades federativas.

---

“La Secretaría de la Función Pública emite las Recomendaciones para la Identificación de Información Reservada o Confidencial por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”

---

Por otro lado, el SAT cuenta con los Criterios Específicos para la Organización y Conservación de Archivos y Administración de Documentos, mismos que resultan aplicables para todas las Unidades Administrativas del SAT, en lo relativo a la organización de archivos, conservación de documentos y expedientes, y destino final de la documentación con base en la normatividad aplicable vigente.

Dichos Criterios Específicos, tienen como propósito establecer el conjunto de métodos destinados a planear, dirigir y controlar la producción, circulación, organización, conservación, localización, uso, selección y destino final de los documentos de archivo, teniendo como base las disposiciones aplicables en la materia, para garantizar la integridad y conservación de los expedientes y documentos, así como permitir la adecuada conformación de la memoria institucional del SAT.

Al interior de las entidades federativas se cuenta con un marco jurídico en materia de archivos públicos; ya sea a través de una Ley Estatal o un Reglamento, la mayoría de ellos hacen referencia a un sistema estatal de archivos públicos coordi-

nados con el Archivo General de la Nación. Dentro de estos instrumentos se regula entre otros aspectos, las obligaciones y sanciones administrativas generales para los servidores públicos que tengan a su cargo el manejo, cuidado y custodia de los documentos públicos.

El 19 de mayo de 2008, el IFAI, presentó formalmente el Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal 2007. Dicho instrumento reflejó, entre otros muchos aspectos, la brecha que existe entre la normatividad establecida en los Lineamientos Generales para la Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y el cumplimiento real de dichas disposiciones.

- **Fases de los documentos públicos**

En términos de lo que establecen los Criterios Específicos para la Organización y Conservación de Archivos y Administración de Documentos, los documentos públicos atraviesan a lo largo de su existencia por tres fases, determinadas por los valores y usos que tiene cada una. A cada etapa

le corresponde un tratamiento especializado y la conservación de los documentos en un archivo específico, mismas que se señalan a continuación:

✓ *Fase activa o vigencia administrativa*

Durante esta edad los documentos adoptan valores primarios, como valor administrativo, valor jurídico o legal y valor fiscal o contable. El uso de los documentos en esta etapa es constante e inmediato, por eso debe ser conservado cerca del usuario del mismo (el creador del documento), en un Archivo de Trámite.

✓ *Fase semiactiva*

Los documentos conservan sus valores primarios (administrativo, jurídico y fiscal), su uso es esporádico, por ello hay que conservarlos durante un plazo precautorio. Su conservación debe ser en un Archivo de Concentración, no necesariamente cerca del usuario.

✓ *Fase histórica*

Los documentos han perdido sus valores primarios para el SAT, pero conservan valores secundarios, como valor evidencial, valor testimonial y valor informativo. Aunque tiene un valor testimonial, aún pueden ser de uso institucional.

Su conservación debe ser permanente en el Archivo Histórico, donde recibirá un tratamiento especializado.

• **Depuración y baja documental**

Los documentos que al finalizar su fase semiactiva, pierdan sus valores primarios y no presentan valores secundarios, pueden ser dados de baja. Las labores de depuración se llevarán a cabo, tomando en cuenta Lineamientos e instructivo que emita el AGN-IFAI y la propia institución, previo análisis y valoración de los mismos.

• **Calidad de reserva de documentos y archivos públicos**

En principio toda la información gubernamental es pública, con excepción de la información reservada o confidencial prevista en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Gobierno.

Para emprender una evaluación de la situación que guardan los archivos públicos de la Administración Pública frente a la transparencia, es necesario no perder de vista que los documentos que generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título las autoridades, es pública siempre y cuando no se encuentre en periodo de reserva.

Sobre este tema en particular, encontramos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública un catálogo de materias que pueden ser objeto de reserva en sus artículos 13 y 14. Las principales excepciones se refieren a la información que comprometa los estándares internacionales en materia de seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad financiera y económica, protección de la vida y seguridad de las personas, actividades encaminadas a asegurar la aplicación de la ley, secretos industriales y bancarios y proceso deliberativo, etc.

Adicionalmente, la Secretaría de la Función Pública emite las Recomendaciones para la Identificación de Información Reservada o Confidencial por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, sin perjuicio de que, en su oportunidad, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, expida los lineamientos generales de clasificación a que se refiere el artículo 16 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

---

Margarita Navarro Franco es Abogada por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente ITESO; Especialista en Derecho Público por la Universidad Juan Pablo CEU de España; y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. [mnavarrof@indetec.gob.mx](mailto:mnavarrof@indetec.gob.mx)