|  |  |
| --- | --- |
| escu1  Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales | **INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,**  **ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN**  **DE DATOS PERSONALES**  Ciudad de México, a 5 de diciembre de 2016. |

**Consideraciones respecto de la Iniciativa de Ley General de Archivos presentada en el Senado de la República el 17 de noviembre de 2016.**

La Ley General de Archivos al tener como objeto, el establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de los sujetos obligados de los órdenes federal, estatal y municipal, así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, es fundamental que además de su tratamiento técnico, quede claro, precisado y delimitado cuáles serán las autoridades e instancias responsables de su interpretación, la generación de los lineamientos y procedimientos, así como la organización para su implementación y toma de decisiones.

Por lo anterior, a través de este documento el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, hace un pronunciamiento sobre el contenido de dicha Iniciativa con la finalidad de que con la aplicación de la misma se conlleve al logro del objetivo anteriormente planteado. El posicionamiento de este Instituto se basa en los siguientes puntos:

**PRIMERO: La naturaleza jurídica del AGN (ART. 3 Y 98)**

1. **Autonomía orgánica funcional y de criterio del AGN**. La figura jurídica del AGN, de acuerdo con el contenido del artículo 98 de la iniciativa, se mantiene sectorizado en la Secretaría de Gobernación.

Al respecto, se propone que el AGN se transforme en un organismo descentralizado, no sectorizado, responsable de encabezar las tareas del Estado mexicano en materia de gestión documental, con autonomía de gestión para decidir sobre su administración funcional.

Lo anterior le permitirá no ceñirse a consideraciones políticas y determinaciones superiores de ninguna dependencia gubernativa y por el contrario, contribuirá a elevar sus capacidades técnicas y legales para regular los procedimientos en materia de archivos, desde la perspectiva de un ejercicio profesional y de especialización.

El AGN habrá de garantizar así, la eficaz operación y preservación del patrimonio documental nacional, con amplias potestades de autoridad técnica superior en la materia.

1. **Fortalecimiento presupuestal del AGN**. Para este fortalecimiento es indispensable dotar con recursos humanos, técnicos y presupuestales suficientes para cumplir cabalmente con sus nuevas funciones
2. **Facultad de Interpretación**. El AGN debe constituirse en la principal institución responsable del diseño e implementación de la política archivística, para lo cual debe contar con el soporte legal para tener amplias facultades de interpretación.

La iniciativa de Ley limita las atribuciones consultivas del AGN a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal en materia archivística, lo que obstaculizaría el cumplimiento de su objetivo, de ser el órgano nacional de dirección de los archivos.

En este sentido, reconocer al AGN como organismo descentralizado, no sectorizado, ampliaría el alcance de sus facultades para fungir como órgano consultivo en los tres niveles de gobierno, todos los poderes públicos y demás sujetos obligados, lo que permitiría además estandarizar todos los procesos técnicos a nivel archivístico.

**SEGUNDO: De los archivos históricos y el Derecho a la verdad.**

**Apartados en los que impactaría:** Artículo 4 fracción VIII, 33 y 36 del proyecto de iniciativa.

1. ***Archivos Históricos Públicos de Interés General y un único archivo histórico General.***

La Iniciativa de la Ley General en comento, señala en su artículo 36 que *“los documentos contenidos en los archivos históricos son públicos y de interés general*”, sin embargo se considera necesario precisar las instancias normativas que regularán los procedimientos de consulta de esos documentos, así como la obligatoriedad de su implementación, plazos y responsables de su aplicación.

Se estima necesario que el artículo 4, fracción VIII de la iniciativa, expresamente reconozca la naturaleza de los archivos históricos como “fuente de acceso público” y de interés general y no solo como “fuentes de información esencial”

Del mismo modo, es necesario incluir en el mismo dispositivo legal, qué se entiende por datos personales.

Asimismo, se sugiere que los procedimientos para el acceso y consulta se describan en la iniciativa de Ley y no estén sujetos a una regulación secundaria; además de que los requisitos para conceder el acceso a los documentos que obran en los archivos históricos, no sean mayores a los establecidos en las leyes relativas al acceso a la información.

Por lo que hace a la promoción de creación de archivos históricos en todos los sujetos obligados, que se señala en el artículo 33 de la iniciativa, se considera que dicha medida podría generar algunas dificultades, ya que la capacidad operativa y presupuestal de muchos sujetos obligados no es la óptima para los fines esperados y con ello sólo se generaría una multiplicidad de archivos históricos mal administrados. Por tal motivo, se sugiere la promoción de transferencias secundarias a las instituciones especializadas de archivos en las entidades federativas o al Archivo General de la Nación, según corresponda.

1. ***Derecho a la Verdad. Garantía de Preservación de registros sobre violaciones a derechos humanos y actos de corrupción***

Si bien la iniciativa establece en el artículo 11 párrafo segundo que “los sujetos obligados deben de conservar y preservar los archivos relativos a violaciones graves a los derechos humanos así como a respetar y garantizar el derecho de acceso a los mismos de conformidad con las disposiciones legales en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales (…)”, y que su consulta en el caso de haber sido declarados como históricos será irrestricta, la iniciativa de Ley debe garantizar el ejercicio del Derecho a la Verdad sobre violaciones graves de los derechos humanos contenidas en los archivos de los sujetos obligados, sin importar la etapa del ciclo vital de la documentación.

El ejercicio del derecho a la Verdad no debe estar supeditado a normatividad diversa a la presente iniciativa de Ley, en razón de que el Estado tiene la obligación de proporcionar la información de manera confiable, verificable, veraz y oportuna a quienes legítimamente hagan uso de ese derecho, quienes generalmente son víctimas, familiares o la sociedad agraviada en su conjunto sobre las circunstancias en que se cometieron violaciones graves a los derechos humanos, reconociendo que la disponibilidad oportuna de información, contribuye a la reparación del daño y a facilitar el resarcimiento de los derechos de las personas.

La consulta de documentos o archivos relacionados con violaciones graves a los derechos humanos, se estima debe ser ante la autoridad o sujeto obligado, mediante mecanismos y bases generales definidos en la presente iniciativa los cuales deberán implementar un proceso eficiente de acceso, dejando constancia de ello en el propio archivo. Se requiere enfatizar que dichos archivos deberán ser considerados con valor histórico y por lo tanto no podrán ser dados de baja. La misma consideración deberá aplicar para aquellos documentos relacionados con posibles actos de corrupción de acuerdo a la legislación vigente.

**TERCERO: Del Sistema Nacional de Archivos**

**Apartados en los que impactaría:** Artículo 58 y 59 del proyecto de iniciativa.

Es recomendable modificar el diseño normativo del Sistema Nacional de Archivos que plantea la iniciativa, ya que si bien se define como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos y procedimientos, no establece de manera clara qué instancias lo integrarían, en razón de sus ámbitos de competencia, lo que propiciaría dificultades de operación del Sistema Nacional de Archivos, en lo que se refiere a la articulación con los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción.

En ese sentido, es conveniente establecer que el Sistema Nacional de Archivos debe ser una instancia directiva con miembros y funciones análogas a los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción, y que tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal en materia de archivos, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos de conformidad con lo señalado en la iniciativa de Ley.

De ahí que se propone que los integrantes del Sistema Nacional de Archivos sean titulares de organismos del Estado mexicano, así como un representante de la sociedad civil organizada cuyas atribuciones, funciones y actividades estén relacionadas con la gestión documental, la preservación del patrimonio documental, la transparencia y la rendición de cuentas.

Se considera importante que además el Sistema Nacional de Archivos tenga de manera explícita funciones que le permitan alcanzar sus fines a partir de la coordinación y sinergia que se realice entre sus distintos miembros.

En virtud de los anterior, se propone como integrantes del Sistema Nacional de Archivos en forma enunciativa, más no limitativa, al Archivo General de la Nación, la Secretaría de la Función Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y representantes de los Archivos Locales de las entidades federativas, así como representantes de la sociedad civil organizada.

**CUARTO: Integración del Consejo Nacional del Archivos. Carácter permanente de Órganos Constitucionales Autónomos**

**Apartados en los que impactaría:** Artículo 60 y 62 del proyecto de iniciativa.

Se sugiere reconsiderar el contenido de artículo 60 de la iniciativa de Ley que señala que el Consejo Nacional de Archivos es una instancia técnica, colegiada y especializada, encargada de diseñar los lineamientos, bases y políticas en materia de archivos a nivel nacional. No obstante, se advierte una multiplicidad de actores que confluyen en dicho órgano con falta de especialidad técnica de algunos de ellos en el tema de archivos, de ahí que se considere necesario hacer exigible que parte de sus integrantes sean fundamentalmente representantes de instancias técnicas especializadas en materia de gestión documental y archivos, transparencia, rendición de cuentas y de promoción de la democracia.

En ese sentido, se propone ampliar la representación de expertos en materia archivística y organizaciones de la sociedad civil como integrantes del Consejo Nacional de Archivos con voz y voto, a fin de que la normativa relativa a la administración y gestión documental que apruebe dicho Consejo, constituya un nuevo paradigma archivístico.

Lo anterior, debido a que de las 53 instituciones que integrarían el Consejo Nacional de Archivos, existen instancias que no cuentan con facultades o funciones vinculadas directa o indirectamente a la materia archivística que justifique su participación dentro de dicho Consejo.

En contraparte, se considera necesario limitar la participación de los órganos constitucionales autónomos al interior del Consejo, que figuran en la iniciativa como invitados permanentes y que la misma sea atendiendo a la naturaleza de los asuntos o temas que se aborden en las sesiones de dicho Consejo y que hagan necesaria su participación.

Se sugiere adicionar en el artículo 62, como atribuciones del Consejo Nacional que se impulse la creación de centros de investigación, difusión y docencia sobre la materia archivística en las instituciones públicas y privadas de educación superior, los cuales a su vez, suscriban acuerdos o convenios de colaboración con las autoridades educativas competentes, para la elaboración y publicación de materiales que fomenten la cultura archivística.

Dichas acciones de promoción de la cultura archivística propiciará una mayor consciencia en el cuidado que demanda el patrimonio documental, lo que contribuirá a fortalecer las acciones para la implementación de la ley y el logro de sus fines institucionales. Asimismo, permitirán promover el desarrollo de la educación, formación y habilidades de los servidores públicos y en general de las personas responsables de la administración y conservación de los archivos, lo que redundará en mayores competencias laborales.

En lo que se refiere a la atribución que tiene el Consejo Nacional para aprobar y difundir normatividad, señalada en el artículo 62, fracción I, se sugiere precisar cuáles de éstas tendrán efectos vinculantes tanto para los sujetos obligados de la federación, como de las entidades federativas.

Se sugiere que la iniciativa de la Ley prevea que los integrantes del Consejo tengan la posibilidad de realizar sesiones en forma virtual. Con ello se busca facilitar la participación de todos los integrantes de dicho órgano, mejorar la toma de decisiones de las autoridades y organizaciones, así como reducir los costos de operación, tanto del Sistema Nacional de Archivos como del Consejo.

Igualmente, dicho apoyo tecnológico servirá de mecanismo de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en materia archivística, considerando la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.

Finalmente, se estima que el uso de las tecnologías coadyuvará al seguimiento que hagan los Consejos de los Sistemas Locales de Archivos a los debates y al análisis de los temas que se discutan en el seno del Consejo Nacional, a fin de logar la construcción de un Sistema Nacional de Archivos, articulado que fortalezca la gestión documental, la organización de los archivos y la preservación del patrimonio documental.

**QUINTO: Accesibilidad a los Archivos Públicos de Trámite y Concentración. Mecanismos de consulta, modalidades alternativas y plazo máximo previo a destino a fondo histórico.**

**Apartados en los que impactaría:** Artículo 6 y 51 del proyecto de iniciativa.

La iniciativa establece en el artículo 6 que “Toda la información contenida en los documentos de archivos *(…) en posesión de los Sujetos obligados será pública y accesible en los términos y condiciones que establezca la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales*”. La protección de datos personales, sólo es aplicable a los documentos de archivo que se encuentren en su fase de trámite y concentración.

No obstante, se considera que deben establecerse los procesos y procedimientos para que se lleve a cabo en forma periódica la valoración y determinación del destino final de la documentación que obra en un archivo de trámite o concentración, una vez que se cumpla con un plazo máximo de conservación.

En ese sentido, la ausencia del establecimiento de dicho plazo máximo daría pie a que se mantuvieran indefinidamente los expedientes con valores históricos en dichos archivos, restringiendo su acceso y consulta.

Por lo anterior, se estima necesario que una vez que se hayan cumplido los plazos de conservación previstos en el catálogo de disposición documental, en caso de poseer valores secundarios, sean transferidos al archivo histórico (Las prácticas internacionales prevén la vigencia documental de 20 años con datos personales y 30 años con datos personales sensibles, previo a la transferencia secundaria),

**SEXTO: Custodia de los Archivos Institucionales. Proceso de entrega – recepción de archivos.**

**Apartados en los que impactaría:** Artículo 17 del proyecto de iniciativa.

Si bien se reconoce que todo documento y archivo está temporalmente en custodia de un servidor público o integrante de los sujetos obligados, al dejar su encargo, puesto o comisión, éste se encuentra obligado a hacer su entrega documental a otro, indistintamente si se trata de servidores públicos o de aquellas personas que prestan sus servicios en un partido político, sindicato o persona moral.

En ese sentido, es necesario robustecer el Capítulo III, del Título Segundo, del Libro Primero que corresponde al procedimiento de entrega-recepción de los archivos en custodia de los sujetos obligados. Es decir, ante los cambios de administración o directivas en los sujetos obligados, se deberán preservar los archivos en las áreas o unidades correspondientes en los términos que para tal efecto se establezcan en los procedimientos que emita el Sistema Nacional de Archivos.

**SÉPTIMO: Coordinación del Sistema Nacional de Archivos con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción. (Flujos informativos para la operación de la Plataforma Nacional de Transparencia y la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción)**

**Apartados en los que impactaría:** Artículo 68 del proyecto de iniciativa.

La iniciativa de la Ley General de Archivos prevé en el artículo 68 la coordinación del Sistema Nacional de Archivos con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción a través de “*acuerdos […].*” y*“[…] acciones de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos*”.

En virtud de lo anterior, se considera indispensable establecer explícitamente en la iniciativa, que uno de los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Archivos con el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, será a través de la generación y aplicación de estándares de gestión de información electrónica, que aseguren la interoperabilidad de la información de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Lo anterior, con la finalidad de generar información de calidad, oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, para lo cual se deberán establecer pautas mediante la adopción de mejores prácticas internacionales, en base a las cuales se prevean los mecanismos de actuación de cada uno de sus participantes.

De manera adicional, para que dichos estándares aseguren la continuidad de los procesos de sistematización de la información, que abone en la toma de decisiones, la planeación y la rendición de cuentas, basado todo ello en evidencias documentales.

Por otra parte, para que la coordinación entre ambos sistemas refleje los avances en materia de transparencia a través de la puesta a disposición de los particulares de la información que se genere, y la disminución de las posibles declaratorias de inexistencia de información.

Asimismo, se debe prever el rol que el Sistema Nacional de Archivos tendrá en la regulación de los flujos de información que habrán de nutrir la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es decir, dicha Plataforma será alimentada a través de seis sistemas específicos, para lo cual el Sistema Nacional de Archivos deberá regular la gestión de los flujos de acopio, procesamiento y estructuración de datos, tomando en consideración todos aquellos órganos que deben de concurrir para generar y recibir información en doble vía, y armonizando los flujos de información que se generen, por una parte, como elementos de auditoría y fiscalización, y por otra desde la perspectiva del acceso a la información.

En suma, la articulación del Sistema Nacional de Archivos con los Sistemas Nacional de Transparencia y Nacional Anticorrupción, estimamos debe ser principalmente, a través de un conjunto de reglas y pautas que estandaricen en ambas plataformas la producción, organización, acceso, valoración, destino final y auditorías de la información que resida en éstas, mediante la utilización de los principios de la gestión documental, la gestión de información y la gestión del conocimiento.

Lo anterior significará un proceso colaborativo de acercamiento constante que fortalecerá la coordinación de los tres sistemas nacionales antes referidos.

**OCTAVO: De las instancias locales de archivos. Reglas de homologación.**

**Apartados en los que impactaría:** Artículo 64 y 65 del proyecto de iniciativa.

La iniciativa de ley prevé en el artículo 65, que las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas Locales y su integración y funcionamiento, los cuales define como el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, entre otros.

No obstante*,* dicha iniciativa no presenta criterios claros para la composición y funcionamiento de los Consejos Locales, por lo que deja el cumplimiento de las atribuciones de dichos Consejos a cargo de los Archivos Generales o entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

Es por ello, que a fin de que las legislaciones locales que se aprueben en un futuro en la materia sean homogéneas, se sugiere que se determinen criterios generales al respecto de manera que se homologuen los procedimientos a nivel nacional.

En ese sentido, se sugiere que en la integración de dichos Consejos Locales se incluya, entre otros, a un representante de los poderes locales, ejecutivo, legislativo, y judicial, así como a un representante de los organismos autónomos y un representante de los municipios con población mayor a 70,000 habitantes, o bien, a partir de la integración de circunscripciones o regiones cuya representación se determine con el consenso de los integrantes de los Consejos Locales en cada entidad federativa.

**NOVENO: Sistema Institucional de Archivos (Inclusión de Comités de Transparencia de sujetos los obligados)**

**Apartados en los que impactaría:** Artículo12 fracción I y 21 del proyecto de iniciativa.

El Comité de Transparencia, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 12, fracción I, de la Ley Federal de Archivos vigente, tiene la responsabilidad de autorizar los procedimientos para administrar y mejorar el funcionamiento y operación de los archivos de los sujetos obligados.

Los Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos que emitió el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, prevén por su parte, en el lineamiento noveno, fracción I, inciso b), que el Sistema Institucional de Archivos cuenta, entre sus instancias normativas, con el Comité de Transparencia.

Es por ello que se estima necesario que en el artículo 21 de la iniciativa de Ley se precise que el Comité de Transparencia deberá formar parte del Sistema Institucional de Archivos de cada sujeto obligado, ya que la ausencia de ese órgano colegiado dejaría acéfala las funciones encomendadas a este comité.

Asimismo, resulta conveniente precisar en la iniciativa de Ley, la integración del Presidente del Comité de Transparencia al grupo interdisciplinario, el cual de conformidad con el artículo 11, fracción V, de la misma, tiene entre sus funciones realizar la valoración documental, definir las vigencias documentales y, en su caso, los plazos de conservación para la disposición documental.

**DéCIMO: De las instancias ejecutivas, directivas y consultivas previstas en la iniciativa de Ley.**

Se sugiere de manera general, exista en la iniciativa de Ley, una mayor precisión sobre las instancias previstas en la misma, en lo que se refiere a sus integrantes, funciones y atribuciones, además de los mecanismos de vinculación entre éstas.

Al respecto, se requiere en el diseño institucional para la aplicación de la Ley, definir a la Secretaría Ejecutiva como instancia operativa, al Sistema Nacional de Archivos como instancia de dirección y al Consejo Nacional de Archivos como la máxima instancia en materia archivística del país.