

Las primeras leyes de archivo y los sistemas estatales de archivo en México

Merizanda. Ramírez-Aceves

merizanda@hotmail.com

Ariel Sánchez Espinoza

triariel@gmail.com

**Facultad de Humanidades
Universidad Autónoma del Estado de México**

Recepción: 25 de junio del 2019

Aprobación: 30 de agosto del 2019

Resumen

México ha sido un país que a pesar de contar con un rico patrimonio documental heredado de la época colonial no ha logrado crear una infraestructura adecuada para evitar que se siga destruyendo debido a sus malas condiciones de conservación en la mayoría de los casos. Sin embargo, se han hecho esfuerzos considerables, y uno de ellos ha sido la creación de un marco legal que, de manera paulatina, ha permeado en todas las entidades federativas. Las circunstancias sociales, políticas, culturales y, económicas han llevado al país a establecer al día de hoy una serie de disposiciones que se pueden estudiar en dos grupos. El primero de ellos corresponde a lo que hemos denominado *las primeras leyes de archivo y los sistemas estatales de archivo en México*, que son todas aquellas que se diseñaron para establecer en un primer momento un sistema de archivos por cada entidad federativa y que luego se sumarían a la dirección del sistema nacional de archivos (SNA). En el segundo grupo se ubican las *leyes de archivos en México a partir del establecimiento del sistema de rendición de cuentas* y que quedarían insertas en el marco de las actuales políticas públicas referidas a la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información instrumentadas a partir del año 2002. El objetivo de este artículo es mostrar esas primeras leyes que surgieron en el país y que constituyen la base que da origen a la práctica archivística en México, cuyo propósito es ofrecer un material de apoyo en la formación de profesionistas en las áreas de las ciencias de la información documental, archivística y bibliotecología. En una siguiente entrega, se analizará el segundo grupo de leyes de archivo que surgieron en el marco del derecho de acceso a la información puesto que su objetivo es muy distinto al del primer grupo de leyes que se presentan en esta ocasión.

Palabras clave: Disposiciones legales - Leyes archivísticas - Archivos mexicanos

The first archives laws and the state archival systems in Mexico

Abstract

Mexico has been a country that despite having a rich documentary heritage inherited from the colonial era has not managed to create an adequate infrastructure to prevent further destruction due to its poor conservation conditions in most cases. However, considerable efforts have been made, and one of them has been the creation of a legal framework that has gradually permeated all the states. The social, political, cultural and economic circumstances have led the country to establish today a series of provisions that can be studied in two groups. The first one corresponds to what we have called *the first archives laws and the state archival systems in Mexico*, which are all those that were designed to establish at first an archival system for each federative entity and that would later be added to the address of the national archival system (SNA). In the second group are *the laws of archives in Mexico from the establishment of the system of accountability* and that would be inserted within the framework of the current public policies related to accountability, transparency and access to information instrumented from the year 2002. The objective of this article is to show those first laws that emerged in the country and that constitute the basis that gives rise to the archival practice in Mexico. In a later article, the second group of archival laws that arose within the framework of the right of access to information will be analyzed since its objective is very different from that of the first group of laws presented on this occasion.

Key words: Legal Provisions - Archival Laws - Mexican Archives

1. Contexto general

Desde hace dos décadas en México comenzaron las discusiones en torno al derecho a la información, lo que permitió que se legislara en materia de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, resultando con ello la publicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en el 2002 (H. Congreso de la Unión, 2002) y dos años más tarde de los *Lineamientos para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública*

gubernamental. (Archivo General de la Nación; Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004) A partir de ello el Archivo General de la Nación elaboró una serie de herramientas que definirían una metodología para organizar, valorar y describir los documentos de archivo de este país.

Para que los gobiernos rindan cuentas, deben promover y garantizar un ejercicio político transparente a partir de permitir el acceso a la información plasmada en los documentos de archivo, pues son éstos los que testimonian, evidencian e informan sobre las actuaciones de las administraciones en su día a día. Fue entonces que a partir de la promulgación de este marco legal se le comenzó a dar un fuerte impulso a los archivos, no porque antes no se hubiera hecho, sino porque estas políticas públicas sobre rendición de cuentas fue el impulsor más importante que denotó una conciencia contemporánea por el rescate de los archivos.

Este contexto condujo incluso a la generación de una *Ley Federal de Archivos* (H. Congreso de la Unión, 2012) que sería la que regiría la organización y conservación de los documentos que ya se venían produciendo desde años atrás, al tiempo que cada entidad federativa también publicó su ley con base en lo establecido en el ordenamiento federal. Recientemente quedó superada por la publicación de la *Ley General de Archivos* cuya regulación archivística permeará ya no sólo hacia el terreno federal, sino también hacia el estatal y municipal, en sus ámbitos público y privado. Y, con relación a esta última, fue justo el 26 de abril de 2018 que se aprobó en la Cámara de Diputados del gobierno mexicano la tan esperada ley, tras la iniciativa que se lanzara al Senado el 17 de noviembre de 2016.

El objetivo de este documento es “establecer la organización y administración homogénea de los archivos en los diversos órdenes de gobierno; así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos”. (Cámara de Diputados. LXIII Legislatura, 2018) Pero entonces, ¿qué hay del conjunto de leyes que desde los años cincuenta -y que se prolongaron hasta los ochenta- se publicaron con el fin de configurar sistemas de archivo en las entidades federativas de este país?, ¿por qué nos hemos olvidado de ellas?, ¿por qué parecería que hubo una especie de “borrón y cuenta nueva” con la irrupción del derecho de acceso a la información? En este sentido, lo que pretende esta

investigación es hacer un recuento de cada una de las leyes que se promulgaron durante la segunda mitad del siglo XX y cuyo fin fue el de crear sistemas de archivo en cada uno de los Estados de la República Mexicana.

2. Antecedentes sociales y políticos

México es un país que a pesar de contar con un vasto e importante patrimonio histórico-documental fechado en su mayoría en el siglo XIX y alguno que otro documento que ha sobrevivido a las inclemencias de los trescientos años anteriores, no ha logrado consolidar aún una tradición archivística como lo han hecho otras Naciones. Sin embargo, se pueden mencionar algunos eventos que, de manera dispersa, pretenden asegurar una práctica que viene gestándose desde hace un par de siglos y que se ha caracterizado por mostrar una serie de altibajos en cada momento.

Después de la Independencia de este país, la primera manifestación que se dio en materia de Archivos fue la reapertura del Archivo General de la Nueva España en 1823 -el antecedente de lo que hoy en día es el Archivo General de la Nación-, que había sido inaugurado por el Conde de Revillagigedo en 1790. La idea era reunir en un solo lugar los documentos que la Secretaría del Virreinato había producido desde 1535 con el fin de organizarlos, sumándose con ello a la idea que, desde Francia y otros países europeos se impulsaba, de crear depósitos en los que se concentraran los documentos históricos.

Empero, en poco tiempo, los espacios comenzarían a ser insuficientes, por lo que se tomaba una nueva decisión: la de que cada Secretaría de Estado se haría cargo de crear sus propios Archivos Históricos aplicando cada quien la metodología y los principios que implicaba la gestión de documentos. La corriente norteamericana del *records management* que aparecería algunos años después, influiría para que en los Archivos mexicanos se comenzaran a controlar los documentos con base en la teoría del ciclo vital.

Así, en las antiguas Villas, antecedente de las actuales capitales de Estado y en los Cabildos, ahora Ayuntamientos, se fueron conformando Archivos estatales y municipales con documentos generados por las instituciones locales. Como era de esperarse, la falta de

recursos financieros, de infraestructura y de personal provocó que no se pudiera llevar a cabo esta nueva orden, evidenciando condiciones poco halagüeñas para su conservación.

Muchos de ellos se perdieron, quemaron o vendieron, como consecuencia de diversos factores. Uno de ellos era la decadente situación administrativa que se observaba al interior de los organismos y que no permitía invertir recursos para la manutención de los Archivos. Otro, fue la aplicación malentendida de la gestión de documentos que provocó un retroceso en los Archivos mexicanos que ha repercutido, incluso, hasta nuestros días. Y, finalmente, y no por ello menos importante, los diversos momentos ríspidos que convulsionaron al país antes y después de la Independencia y de la propia Revolución cien años después.

En cuanto al personal, era evidente que, además de su escasez que no permitía cubrir las plazas existentes, los salarios hacían inoperante su desempeño, al tiempo que los incentivos eran irrisorios. Como estrategia para superar esta situación, se pensó entonces en la formación de especialistas que asumieran la tarea de administrar los Archivos del país. Fue así como en 1916, se creó la primera Escuela de Bibliotecarios y Archiveros. Como era de esperarse, la falta de reconocimiento a esta labor, provocó la deserción de estudiantes, con lo que el interés de la Escuela también fue mermando, al grado de sustituir la formación académica por cursos que se impartían incluso por correspondencia.

Durante la década de los cuarenta, aparecieron nuevos sucesos que pretendían evitar que se siguieran cometiendo más daños al patrimonio documental. (Tortolero Cervantes, 2004) Fue entonces, que se impulsaron una serie de disposiciones legales para este efecto, tales como la emisión de un decreto en el que se prohibía la exportación de documentos originales relacionados con la historia del país, así como de los libros que por su rareza no fueran fácilmente reemplazables. En ese momento, se le confirió al AGN la tarea de establecer los documentos sujetos a este impedimento, al tiempo que publicaba un Reglamento para este mismo fin.

En 1944 se publicaba la *Ley General de Bienes Nacionales*, en la que se definían las posesiones que serían del dominio público y, por ende, parte del patrimonio nacional. En ella se contemplaban aquellos que por su naturaleza no fueran fácilmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros,

documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados, importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes, las piezas etnológicas y paleontológicas, los archivos, las fono-grabaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas, y cualquier otro objeto que contuviera imágenes y sonidos y las piezas artísticas o históricas de los museos. (H. Congreso de la Unión, 1944) Esto condujo a que al siguiente año se reabriera, pero esta vez con nuevos bríos, la Escuela Nacional de Bibliotecarios y Archivistas, antecedente de la Escuela de Bibliotecarios y Archiveros.

Ya muy entrado el siglo XX, eventos como la creación en 1969 del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo del Gobierno Federal, la publicación en 1972 de la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, en donde se consideraba monumentos históricos a los documentos y expedientes que pertenecieran o que lo hubieran hecho, a las oficinas y Archivos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y Casa Curiales, así como los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México, la construcción en 1978 del Sistema Nacional de Archivos y el acuerdo presidencial de 1980 que encomendaba al AGN la función de órgano central y de consulta para el Ejecutivo Federal con el fin de integrar un acervo documental que cumpliera con las tareas de custodia, clasificación, catalogación y divulgación de sus materiales, cerrarían la incesante actividad archivística que se generaría durante todo el siglo XX. (IFAI, 2014?)

3. El Sistema Nacional de Archivos y las primeras leyes de archivo

Durante esa época también se concienció a las entidades federativas sobre la importancia de adherirse al Sistema Nacional de Archivos y más tarde a lo que sería el Sistema Red de Archivos, y a su versión más acabada y reciente: un Sistema Institucional de Archivos, al grado de que por ley crearon no sólo sus propios Sistemas Estatales, sino leyes exclusivas que controlarían su funcionamiento. Como consecuencia, algunos Estados crearon, incluso, edificios ex profeso para albergar sus documentos históricos.

El objetivo de crear el Sistema era regular, coordinar, homogeneizar y dinamizar el funcionamiento y uso de los Archivos administrativos e históricos de la Administración Pública, federal y estatal, en los tres poderes de gobierno -ejecutivo, legislativo y judicial-, a

fin de convertirlos en fuentes indispensables de información acerca del pasado y presente de la vida constitucional. La intención entonces, era contribuir a reforzar la unidad a través de la adquisición, concentración, preservación de documentos y otras evidencias importantes sobre la historia nacional y la vida institucional para uso de los historiadores, funcionarios, estudiosos y públicos en general. (Archivo General de la Nación, 1980)

Así pues, el primer paso que se dio fue que los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, México, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas publicaran sus propias *Leyes del Sistema Estatal de Archivos* con un objetivo común: generar, organizar, administrar, preservar, conservar y difundir los documentos que constituyen el patrimonio histórico y cultural de su propia demarcación geográfica.

El Sistema Estatal de Archivos en Nayarit

Nayarit representa un caso particular, pues su actual *Ley de protección y conservación de Archivos* (H. Congreso del Estado de Nayarit, 1957) data de 1957, es decir, casi veinte años antes del establecimiento del Sistema Nacional de Archivos. A pesar de su antigüedad, sus contenidos siguen estando vigentes, pues son acordes con las necesidades y realidades de esta época. En esta disposición se mencionaba que las dependencias de los poderes locales contarían con una sección de Archivo, integrada con documentos de los asuntos concluidos, esto es, de los históricos que no incluía, desde luego, a los administrativos, aspecto que sí sería considerado en el resto de las leyes de las demás entidades federativas.

Se estableció también un Consejo Estatal de Archivos que sería el encargado de velar por el cumplimiento de la ley; se hablaba de la procedencia de los recursos con que contarían los Archivos; de las obligaciones de los encargados; de la manera en que se identificarían los libros y expedientes; de los instrumentos de descripción a elaborar y utilizar (índices, inventarios, registros, referencias); del procedimiento para préstamo y consulta; de la preservación y restauración de documentos; así como de las prohibiciones y sanciones.

En cuanto al resto de las leyes, podemos observar su proliferación durante las décadas de los ochenta y noventa fundamentalmente.

El Sistema Estatal de Archivos en Puebla

La primera se creó en el Estado de Puebla (H. Congreso del Estado de Puebla, 1985) en 1985, derivada de la conciencia de que la toma de decisiones para un buen gobierno se sustentaba en la información contenida en los documentos generados por el propio aparato gubernamental. En consecuencia, se pensaba que una óptima administración de documentos fortalecería la operatividad de los Archivos de la Administración Pública estatal.

Por lo tanto, la creación de un Sistema Estatal de Archivos poblano induciría al mejoramiento integral de los servicios documentales y archivísticos de la Entidad, estrategia que ya se había definido en los parámetros nacionales, desde finales de la década de los setenta. Así pues, las condiciones estaban dadas para que Puebla creara una ley cuyo objetivo sería, en términos generales, garantizar el uniforme e integral manejo de los Archivos Administrativos e Históricos de la Administración Pública de la Entidad y sus respectivos municipios.

La estructura de este Sistema estaría formulada por un Consejo Estatal de Archivos, tal y como lo hizo en su momento el Estado de Nayarit, por un órgano coordinador y promotor del propio Sistema, por un Comité Técnico de Documentación y Archivos y por todas las unidades archivísticas del gobierno estatal y municipal y por los Archivos privados incorporados al Sistema.

La tarea no era sencilla, pues para que la ley surtiera los efectos deseados, había que hacer serias reformas legislativas que después de un tiempo lograrían fructificar. Al siguiente año, fueron los Estados de México y de Yucatán los que impulsarían la promulgación de una ley bajo los parámetros establecidos por el Sistema Nacional de Archivos.

La creación de estas leyes constituiría el instrumento jurídico que normaría no sólo los Archivos Históricos y Administrativos, contenidos en las instituciones de los tres poderes

de gobierno, sino también la producción, desplazamiento, conservación, clasificación y análisis de los documentos públicos de ambas Entidades y de sus respectivos municipios.

El Sistema Estatal de Archivos en el Estado de México

En el texto del Estado de México (H. Congreso del Estado de México, 1986) apareció por primera vez definido el término *administración de documentos*, el cual se concebía de dos maneras. La primera, como los “actos tendientes a inventariar, regular, coordinar y dinamizar el funcionamiento y uso de los documentos existentes en los Archivos Administrativos e Históricos de los Poderes del Estado, municipios y organismos auxiliares y en su caso, los que poseyeran los particulares”. La segunda como “los actos que se realizasen para generar, recibir, mantener, custodiar, reconstruir, depurar o destruir documentos administrativos o históricos, que por su importancia fueran fuentes esenciales de información acerca del pasado y presente de la vida institucional del Estado”. (art. 2º a y b). El sentido de estas definiciones se acercaba más a lo que pretendía el *records management* o *gestión de documentos* norteamericano cuyo propósito ha sido, desde su configuración, el involucramiento de una serie de procesos que hacen más eficiente el uso y control de los documentos de archivo.

En este mismo documento se determinó un plazo de treinta años para la conservación de los documentos administrativos antes de hacerlos públicos, es decir, diez años más de lo establecido en la ley de Jalisco; se estableció la manera en que estos se organizarían, al tiempo que se preveía la existencia de cuando menos dos tipos de Archivos: los de Trámite y los Históricos y se establecieron los sistemas de control para estos últimos, que incluirían su clasificación, catalogación, conservación, reproducción, resguardo y depuración.

Asimismo, se instauró el Sistema Estatal de Archivos, sus funciones específicas y su estructura, la cual era muy similar a la que se había conformado en Puebla, con la diferencia de que, además de la existencia del Comité Técnico, habría una Comisión Dictaminadora de Depuración de Documentos y una de Conservación y Restauración.

El Sistema Estatal de Archivos en Yucatán

Para el caso de Yucatán (H. Congreso del Estado de Yucatán, 1986), la ley se preciaba más bien de ser breve, pues tan sólo se aludía a la creación del Sistema Estatal de Archivos, cuya estructura se apegaría más a la propuesta de Nayarit que a la del Estado de México y se mencionaba la adscripción del Archivo General del Estado al poder ejecutivo local, sin que ello significara que desatendiera lo relativo a los documentos de los otros poderes.

Tabasco y Zacatecas se colocarían en el cuarto lugar al emitir su propia legislación en 1987.

El Sistema Estatal de Archivos en Tabasco

En la ley de Tabasco (H. Congreso del Estado de Tabasco, 1987) aparecía por primera vez definido el Sistema Estatal de Archivos como “una serie de mecanismos normativos, organizativos y funcionales, a través de los cuales la Administración Pública estatal interrelaciona funcionalmente los Archivos Administrativos e Históricos de los tres poderes públicos del Estado en lo aplicable, y de los Ayuntamientos, con el fin de coadyuvar con la modernización administrativa y con el rescate y salvaguarda de la memoria histórica y cultural de Tabasco, localizada en el acervo documental que custodian”. (art. 3°).

Al mismo tiempo, se hacía referencia a la estructura del Sistema, la cual difería un poco de la de otras Entidades. Esta vez, estaría conformado por una Secretaría de Gobierno, que lo coordinaría a través de una Dirección de Estudios Técnicos, además del Consejo Estatal de Archivos, integrado por servidores públicos; del Comité Consultivo conformado por los responsables de los Archivos Generales y por el titular de la propia Dirección y de los Archivos Administrativos e Históricos. En fin, lo cierto era que en este documento se establecía claramente la manera en que quedaría compuesto el Sistema Estatal de Archivos, así como la descripción pormenorizada de las funciones de cada participante.

El Sistema Estatal de Archivos en Zacatecas

Zacatecas (H. Congreso del Estado de Zacatecas, 1987), por su parte, consideraba también que debía ser impostergable el manejo eficiente y moderno de los documentos, por lo que debían llevarse a cabo tareas de depuración, clasificación y concentración.

De igual manera, la estructura de su Sistema Estatal de Archivos mostraba algunas diferencias. Esta vez, estaría integrado por un Consejo Directivo formado por un representante de cada uno de los poderes del gobierno local; por el Archivo General del Estado que sería el coordinador y promotor del propio Sistema, a diferencia de Tabasco en cuya Secretaría de Gobierno se depositaba esta responsabilidad; por un Comité Técnico y por los Archivos Administrativos e Históricos de la Entidad, así como de los particulares que se quisieran sumar a esta disposición.

El Sistema Estatal de Archivos en Guerrero

Por otro lado, sería el Estado de Guerrero (H. Congreso del Estado de Guerrero, 1988) el que en 1988 publicaría una ley muy breve en la que creaba el Sistema Estatal de Archivos integrado por un Consejo Estatal de Archivos; por la Secretaría de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental a cuyo cargo quedaría la coordinación del Sistema; por un Comité Técnico Auxiliar; por la Unidad de Archivo y Documentación del Gobierno estatal y por otros Archivos que se llegaran a incorporar.

El Sistema Estatal de Archivos en Veracruz

Dos años más tarde, Veracruz (H. Congreso del Estado de Veracruz, 1990) sería la Entidad que publicaría su ley. En ella, se retomaban las definiciones sobre la *administración de documentos*, tal y como años antes lo había hecho el Estado de México y por primera vez se hacía referencia a los *usuarios* como “las personas que reciben el beneficio del uso temporal y controlado de los documentos que obran en los Archivos”. (art. 4º)

En relación con la integración del Sistema Estatal de Archivos se mencionaba la creación del Consejo Estatal de Archivos del que formaría parte el Secretario General de Gobierno, los vocales que serían los titulares de los Archivos del Sistema y un Secretario que sería el Director del Archivo General del Estado. Asimismo, el Sistema se componía de un Comité Técnico Auxiliar.

Un aspecto que se incorporaba en esta ley era el de la creación del Archivo General del Estado cuyas funciones serían las siguientes:

- Ordenar y planificar el funcionamiento de los Archivos de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo del Estado, en su etapa de concentración.
- Emitir las normas, políticas y lineamientos generales para asegurar la preservación, conservación y clasificación de los documentos que constituyen el Patrimonio Histórico del Estado.
- Asesorar y apoyar a los archivos del Sistema en el diseño de sus procedimientos internos para el manejo y administración de documentos.
- Vigilar y evaluar el cumplimiento de las normas expedidas para regular el manejo, transferencia, conservación o eliminación de los documentos de interés histórico que integren los Archivos.

- Apoyar la formación y desarrollo de los Archivos de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los Municipios.
- Ordenar, conservar, concentrar y, en su caso, liberar la documentación que le transfieran las dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo.
- Procurar la adquisición de originales o reproducciones de documentos que sean de interés para la historia de la Entidad.
- Reproducir los documentos de su acervo en microfilmes, fotostáticas u otros procedimientos similares.
- Proporcionar servicios de consulta y certificación.
- Dictar normas sobre identificación, clasificación y catalogación de los documentos contenidos en los Archivos de las dependencias y organismos del Ejecutivo.

Al mismo tiempo, se establecían las funciones y organización del Archivo, la cual estaría dada por una Dirección, cuyo titular sería nombrado y removido por el Secretario General de Gobierno, previo acuerdo del Gobernador de la Entidad; de los Archivos Administrativos e Históricos del Poder Ejecutivo y de otros departamentos y áreas que, seguramente contuviesen documentos de archivo.

Los Sistemas Estatales de Archivos en Aguascalientes, Chiapas y Baja California Sur

En 1992 Aguascalientes (H. Congreso del Estado de Aguascalientes, 1992), en 1993 Chiapas (H. Congreso del Estado de Chiapas, 1993) y un año después Baja California Sur (H. Congreso del Estado de Baja California Sur, 1994) serían las siguientes Entidades en elaborar sus propias leyes de Archivos, las que tampoco mostrarían gran extensión en sus contenidos, pues tan sólo se aludía en ellas a la estructura de los Sistemas Estatales de Archivos respectivos que no diferían mucho de las anteriores, ya que contendría a los Consejos Estatales de Archivos, a los Órganos Reguladores, a los Comités Técnicos y a los Archivos Administrativos e Históricos de cada Entidad.

La única diferencia radicaría en que Chiapas, al igual que Veracruz, incluía un capítulo dedicado a la configuración, estructura y funcionamiento de su Archivo General.

El Sistema Estatal de Archivos en Sonora

En 1996 Sonora (H. Congreso del Estado de Sonora, 1996) creaba una ley muy peculiar, puesto que había sido hasta ese momento, la primera en incluir una serie de conceptos que pretendían unificar la terminología archivística contemplada en este texto.

Así, a la *administración de documentos* la concebía como “los actos tendientes a planear, organizar, ejecutar, coordinar y evaluar el funcionamiento de los Archivos del Sistema Estatal de Archivos Públicos; así como la recepción, organización, conservación, restauración, custodia, circulación, difusión y uso de los documentos que los integran”, definición que ya había aparecido en la ley del Estado de México primero y en la de Veracruz después.

Incluía también el término *documento* del que se decía el “escrito en papel, o material que se le asimile, que ilustra o da constancia de algo; o su testimonio reproducido y conservado por medios tecnológicos modernos”. Recordemos que hoy en día, la comunidad archivística ha aceptado y difundido la definición de *documento de archivo* como el registro que contiene información cualquiera que sea su cronología, su forma y su soporte material. Es producido o recibido por una persona física o moral, pública o privada, en el ejercicio de sus actividades.

Para el *documento administrativo* incluyó la siguiente definición “escrito autorizado por instancia competente, que acredita actuaciones realizadas en el ámbito de la administración pública y en el ejercicio de funciones públicas en general. Al mismo tiempo se decía del *documento histórico* el “escrito en que constan datos relevantes, susceptibles de ser empleados como tales para probar o dar evidencia de algo y que ha obtenido la declaración o el reconocimiento correspondiente”.

El *Archivo de Trámite* lo declaraba como aquél “que las dependencias y unidades administrativas de los Entes Públicos integran para el desempeño cotidiano de sus funciones”. Hoy por hoy esta definición sigue estando vigente, pero se la ha complementado señalando que este tipo de Archivo se encarga de resguardar las fracciones de series que dan testimonio de las actividades atribuidas a cada una de las oficinas de una institución o unidad administrativa de la que dependa. Es el primer eslabón de la cadena de lo que se conoce como Red de Archivos. El plazo mínimo para la permanencia de los documentos es la finalización del trámite administrativo, en cambio el plazo máximo no puede ser la finalización de su uso administrativo.

Aunque en los textos doctrinarios el *Archivo General* es concebido como un Archivo Histórico en el que se depositan los documentos referentes a la nación en general y cuyo valor histórico y cuantía resultan de gran importancia (García Ejarque, 2000), en esta ley se lo definía como la “expresión genérica que se usa para hacer referencia a los Archivos que concentran los documentos generados y recibidos por los Entes Públicos, siendo éstos: el Archivo General del Estado, el Archivo General del Congreso del Estado, el Archivo General del Poder Judicial del Estado, los Archivos Generales de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y los Archivos Generales de los Ayuntamientos del Estado y, en su caso, de sus Entidades”.

Al *usuario* se lo concibió como “aquella persona que recibe el beneficio del uso temporal y controlado de los documentos que obran en los Archivos Generales”. Esta definición muy probablemente pudo haber sido tomada de la legislación veracruzana que incluía el concepto.

Finalmente, también se consideraron algunas otras voces, tales como *entes públicos*, *Sistema Estatal de Archivos Públicos*, *Archivos General del Estado* y *particular*.

Por otro lado, también sorprende gratamente el hecho de que en la ley se estipulaba la realización de tareas para llevar a cabo el tratamiento documental, entre las que se incluían la identificación, la clasificación, la ordenación, la catalogación, la valoración, la eliminación, la conservación y la consulta, al tiempo que se establecía una diferencia clara entre la existencia de Archivos Administrativos y Archivos Históricos.

Se establecía también la configuración del Sistema Estatal de Archivos que, de manera pormenorizada estaría dada por un Coordinador que sería un representante del Poder Ejecutivo, siendo este el titular de la Dirección General de Documentación y Archivo del Estado; un representante de cada uno de los Poderes locales y tres representantes de los municipios.

El Sistema Estatal de Archivos en Jalisco

En 1998 sería Jalisco (H. Congreso del Estado de Jalisco, 1998) la penúltima Entidad que crearía su ley, actualizándola en 2005. En ella, al igual que en la de Sonora aparecieron una serie de conceptos en materia archivística, destacaron el de *documento* y sus

derivaciones, tales como *documento de interés público, documento administrativo y documento histórico, Archivos de trámite, Archivo de concentración, Archivo histórico, Archivos generales, Sistema Estatal, Dirección General de Archivos y depuración*. Así como *dependencia generadora, Comité Técnico, Comisión, administrar, poderes públicos, dependencias de la administración pública*.

A pesar de que para entonces no se había publicado todavía la LFTAIPG, en la ley de Archivos se mencionaba ya la manera en que se daría el acceso a los documentos, incluso, en su artículo 5° se mencionaba que para lo no previsto en ella, se aplicaría de manera supletoria lo establecido en la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado que se publicaría siete años más tarde.

Asimismo, se estableció un plazo de veinte años para la transferir los documentos con vigencia administrativa a los Archivos Históricos para su conservación permanente, al tiempo que se diseñaba un mecanismo eficiente para su control, uso y difusión.

Se hizo hincapié en la organización y funcionamiento de los Archivos de Trámite y los Históricos. Se estableció también la estructura del Sistema Estatal de Archivos, que incluía además de una Coordinación Estatal y un Comité Técnico, una Comisión Dictaminadora de Depuración de Documentos, considerando en todo momento las disposiciones que en su momento se señalarían en la futura ley de transparencia, todo ello con el fin de garantizar el acceso público a los documentos.

El Sistema Estatal de Archivos en Quintana Roo

Finalmente, fue el Estado de Quintana Roo (H. Congreso del Estado de Quintana Roo, 2001) quien cerraría en el año 2001 esto que hemos considerado como *las primeras leyes de archivo y los sistemas estatales de archivo en México*, antes de que se publicara la LFTAIPG, la cual supondría un impacto en los contenidos de las subsecuentes leyes que se generarán en el resto de las Entidades en esta materia.

De igual manera, incluyó algunos términos que más que unificar el lenguaje archivístico, pretendían aclarar los conceptos utilizados en el documento. Así pues, se incluyó la *administración de documentos de interés público, Archivo General, Comisión Dictaminadora, Consejo, documento de interés público, Órganos gubernamentales, Sistema, unidades archivísticas, unidades documentales y vigencia*.

Se seguía considerando la configuración de un Sistema Estatal de Archivos, cuya estructura distaba mucho de la de otras Entidades, ya que se componía del Archivo General del Estado, del Consejo Técnico de Documentación, de la Comisión Dictaminadora de Valoración Histórica y Depuración Documental, así como de las unidades documentales del Estado.

Por otro lado, en este texto normativo se presentaba un Capítulo referente a la administración de documentos en el que se establecían los mecanismos para llevar a cabo la depuración de los mismos.

Como podemos observar, estas leyes intentaron poner orden al caos que existía en los Archivos de la Administración Pública, a pesar incluso, de los títulos y contenidos tan disímiles que se les asignó, los cuales ni siquiera denostaban un afán por unificar los criterios archivísticos que se utilizarían en este país (ver cuadro 1).

Las primeras leyes de archivo en México

- 1957** Ley de protección y conservación de Archivos (Estado de Nayarit)
- 1985** Ley que crea el Sistema Estatal de Archivos de Puebla
- 1986** Ley de documentos administrativos e históricos del Estado de México
- 1986** Ley del Sistema Estatal de Archivos de Yucatán
- 1987** Ley que crea el Sistema Estatal de Archivos de Tabasco
- 1987** Ley del Sistema Estatal de Archivos de Zacatecas
- 1988** Ley del Sistema Estatal de Archivos del Estado de Guerrero
- 1990** Ley de documentos administrativos e históricos del Estado Libre y Soberano de Veracruz
- 1992** Ley del Sistema Estatal de Archivos de Aguascalientes
-

-
- 1993** Ley del Sistema Estatal de Archivos del Estado de Chiapas
- 1994** Ley del Sistema Estatal de Archivos del Estado de Baja California Sur
- 1996** Ley que regula la administración de documentos administrativos e históricos (Estado de Sonora)
- 1998** Ley que regula la administración de documentos públicos e históricos del Estado de Jalisco
- 2001** Ley del Sistema Estatal de Documentación del Estado de Quintana Roo
-

Conclusiones

Como se puede observar, México comenzó a tener un vasto marco legal en materia de Archivos. Las primeras leyes que aparecieron en esta materia fueron aquellas que tenían que ver con la creación de sistemas estatales de archivos con el fin de poderse sumar a las iniciativas que plantearía el Sistema Nacional de Archivos encabezado por el Archivo General de la Nación.

Sin embargo, no estamos completamente seguros de que su aplicación haya sido del todo efectiva, pues aún no existen estudios en los que se demuestre el beneficio que la legislación pudo haber tenido sobre los Archivos de los gobiernos estatales.

Por otro lado, lo que tampoco nos ha quedado claro hasta ahora, son las razones por las cuáles tan sólo catorce Estados de la República, es decir, casi el 44% del territorio nacional, hicieron el esfuerzo por legislar sobre sus Archivos (1957-2001) en ese momento, cuando en principio, se trataba de una tarea que, por disposición federal, debía realizar el país entero. Pudo haber sido quizá el eminente advenimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que hizo que el resto de los Estados esperaran para crear una ley de Archivos que armonizara con los ideales de la rendición de cuentas, la transparencia y del acceso a la información, pues recordemos que a partir de su promulgación en el año 2002, cada Entidad copió la fórmula federal y comenzó a diseñar su propia legislación archivística encaminada, esta vez, a garantizar la praxis del derecho de acceso a la información ya no sólo histórica, sino también administrativa, contraria a las buenas intenciones que se presumieron en las leyes anteriores y que permanecieron tan sólo en la abstracción legal.

Finalmente, podemos decir que la historia que ha tenido México en materia de Archivos ha sido larga y con tropiezos debido a los acontecimientos sucedidos durante los dos últimos siglos. Sin embargo, consideramos importante referenciar estas primeras leyes que aparecieron y que centraron su atención en la creación de sistemas estatales de archivo, antecedente que será el primer testimonio legal que pretendió normar los archivos estatales mexicanos muchos años antes de que apareciera la *Ley General de Archivos* en el año 2018.

Bibliografía

Ackerman, J., & Sandoval, I. (2007). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.

Archivo General de la Nación. (1980). *Organización y funcionamiento de los archivos administrativos e históricos de la Nación*. México: Archivo General de la Nación.

Archivo General de la Nación; Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (20 de Febrero de 2004). Lineamientos generales para la organización y conservación de los

archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Ciudad de México, Distrito Federal, México: Diario Oficial de la Federación.

Banisar, D. (2006). *Freedom of Information around the World 2006: Global Survey of Access to Government Information Laws*. Reino Unido: Privacy International.

Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. (26 de Abril de 2018). De la Comisión Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos. *Gaceta parlamentaria*. Ciudad de México, México: s/e.

Centre for Law and Democracy. (30 de Octubre de 2018). *The RTI Rating. analyses the quality of the world's access to information laws*. Obtenido de <https://www.rti-rating.org/>

García Ejarque, L. (2000). *Diccionario del archivero-bibliotecario. Terminología de la elaboración, tratamiento y utilización de los materiales propios de los centros documentales*. España: TREA.

H. Congreso de la Unión. (26 de Agosto de 1944). Ley General de Bienes Nacionales. *Diario Oficial de la Federación*.

H. Congreso de la Unión. (11 de Junio de 2002). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ciudad de México, Distrito Federal, México: Diario Oficial de la Federación.

H. Congreso de la Unión. (23 de Enero de 2012). Ley Federal de Archivos. Ciudad de México, Distrito Federal, México: Diario Oficial de la Federación.

H. Congreso del Estado de Aguascalientes. (12 de Julio de 1992). Ley del Sistema Estatal de Archivos de Aguascalientes. *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*. Aguascalientes, México: Gobierno del Estado de Aguascalientes.

H. Congreso del Estado de Baja California Sur. (1994). Ley del Sistema Estatal de Archivos del Estado de Baja California Sur. *Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur*. Baja California Sur, México: Gobierno del Estado de Baja California Sur.

- H. Congreso del Estado de Chiapas. (20 de Octubre de 1993). Ley del Sistema Estatal de Archivos del Estado de Chiapas. *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*. Chiapas, México: Gobierno del Estado de Chiapas.
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (29 de Noviembre de 1988). Ley del Sistema Estatal de Archivos del Estado de Guerrero. *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*. Guerrero, México: Gobierno del Estado de Guerrero.
- H. Congreso del Estado de Jalisco. (8 de Enero de 1998). Ley que regula la administración de documentos públicos e históricos del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Jalisco, México: Gobierno del Estado de Jalisco.
- H. Congreso del Estado de México. (24 de Marzo de 1986). Ley de documentos administrativos e históricos del Estado de México. *Gaceta de Gobierno del Estado de México*. Estado de México, México: Gobierno del Estado de México.
- H. Congreso del Estado de Nayarit. (17 de Julio de 1957). Ley de protección y conservación de Archivos. *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*. Nayarit, México: Gobierno del Estado de Nayarit.
- H. Congreso del Estado de Puebla. (5 de Noviembre de 1985). Ley que crea el Sistema Estatal de Archivos de Puebla. *Periódico Oficial del Estado de Puebla*. Puebla, México: Gobierno del Estado de Puebla.
- H. Congreso del Estado de Quintana Roo. (28 de Diciembre de 2001). Ley del Sistema de Documentación del Estado de Quintana Roo. *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*. Quintana Roo, México: Gobierno del Estado de Quintana Roo.
- H. Congreso del Estado de Sonora. (25 de Abril de 1996). Ley que regula la administración de documentos administrativos e históricos. *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Sonora, México: Gobierno del Estado de Sonora.
- H. Congreso del Estado de Tabasco. (19 de Diciembre de 1987). Ley que crea el Sistema Estatal de Archivos de Tabasco. *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*. Tabasco, México: Gobierno del Estado de Tabasco.

- H. Congreso del Estado de Veracruz. (27 de Diciembre de 1990). Ley de documentos administrativos e históricos del Estado Libre y Soberano de Veracruz. *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*. Veracruz, México: Gobierno del Estado de Veracruz.
- H. Congreso del Estado de Yucatán. (22 de Agosto de 1986). Ley del Sistema Estatal de Archivos de Yucatán. *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*. Yucatán, México: Gobierno del Estado de Yucatán.
- H. Congreso del Estado de Zacatecas. (7 de Noviembre de 1987). Ley del Sistema Estatal de Archivos de Zacatecas. *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*. Zacatecas, México: Gobierno del Estado de Zacatecas.
- IFAI. (2014?). *Metodología para la organización de Sistemas Institucionales de Archivos*. México: IFAI.
- Tortolero Cervantes, Y. (2004). El Archivo General de la Nación y el Instituto Federal de Acceso a la Información. *Reunión de archivos "Sociedad y transparencia"* (págs. 1-15). Pachuga: Archivo General de la Nación.