

Oficio: SGA/684/2020.

Asunto: Se remite opinión jurídica.

Silao de la Victoria, Guanajuato, a la
fecha de su presentación.

Laura Cristina Márquez Alcalá,
Diputada Presidenta; y
Vanessa Sánchez Cordero,
Diputada Secretaria; de la
Comisión de Justicia del
Congreso del Estado de Guanajuato.
P r e s e n t e

Por instrucciones del Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, Gerardo Arroyo Figueroa, en términos de lo dispuesto por el artículo 28 fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; me dirijo a ustedes para enviarles un saludo, así como para exponer lo siguiente:

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 25 fracción XVI, de la Ley Orgánica antes referida, los integrantes del Pleno de este Tribunal, procedieron a emitir opinión jurídica sobre la *Iniciativa que expide la Ley de Archivos del Estado de Guanajuato, y reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato*. La referida opinión se remite por medio electrónico para los efectos conducentes.

Sin otro asunto en particular me despido, no sin antes reiterarles las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente,

Eliseo Hernández Campos,

Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Justicia
Administrativa del Estado de Guanajuato.



SECRETARIA

OPINIÓN JURÍDICA

Silao de la Victoria, Guanajuato. **12 de febrero de 2020.**

MARCO LEGAL

ÚNICO. Atribución para emitir opiniones jurídicas. El Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de conformidad con la atribución consagrada en la fracción XVI del artículo 25 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato* (en adelante la *Ley Orgánica del Tribunal*) está facultado para emitir opinión jurídica de iniciativas o proyectos sobre ordenamientos administrativos, a petición del Ejecutivo o del Congreso del Estado, que sean considerados para efectos de iniciativa.

En atención a lo anterior el Pleno, por conducto de la Presidencia de este Órgano de Justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica sobre la *Iniciativa que expide la Ley de Archivos del Estado de Guanajuato, y reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.*

Los comentarios que integran el presente documento, en función de los alcances y efectos que se pretenden dar a la iniciativa, solo constituyen opinión jurídica de este Órgano Jurisdiccional.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Recepción de solicitud para opinión jurídica. El 24 de enero de 2020, se tuvo por recibida la Iniciativa –referida en el apartado anterior- en la Secretaría General de Acuerdos, para efecto de opinión jurídica de este Tribunal.

SEGUNDO. Despacho de la correspondencia del Tribunal. Con fundamento en el artículo 27 fracción VII, de la *Ley Orgánica del Tribunal*, por parte de la Secretaría General de Acuerdos de dicho Órgano de Justicia, se listó como asunto general la petición referida en el punto que antecede para los efectos conducentes.

TERCERO. Vista al Pleno del Tribunal. Posteriormente, en la Sesión Ordinaria número 5, celebrada el 29 de enero de 2020, se dio cuenta al Pleno del Tribunal, y se remitió un tanto de la Iniciativa a los Magistrados que lo integran, para efecto de recabar sus consideraciones, y posteriormente conformar la opinión jurídica respectiva. Lo anterior con fundamento en lo previsto por el artículo 27, fracción XI, de la *Ley Orgánica del Tribunal*; en consecuencia, se conformó la actual **opinión jurídica**.

Por lo que, una vez conjuntados los comentarios vertidos por los Magistrados de cada una de las Salas de este Órgano de Justicia, mediante Sesión Ordinaria de Pleno número 7, celebrada el 12 de febrero de 2020, se aprobó la presente **opinión jurídica**, en los términos que más adelante se detallan.

-DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS-

En el primer párrafo se señala que los "archivos públicos" custodian la memoria histórica, sin embargo, no sólo los públicos, sino también los privados, y en tanto que la iniciativa tiene un apartado específico para prevenir lo conducente a éstos, es decir, los archivos privados, deberían incluirse en esta frase inicial.

En el párrafo 11 se señala que "... la importancia del resguardo de documentos, tanto digitalmente como en papel...", constrictando el posible soporte únicamente a estos dos formatos, no obstante, la Ley de Archivos Generales del Estado de Guanajuato que se pretende abrogar, consideraba que los documentos de archivo son "...toda información registrada en cualquier tipo de soporte..."; así como la iniciativa comentada prevé que son documentos de archivo "aquel que registra un hecho... con independencia de su soporte documental"; con lo que se considera pertinente ampliar esta noción, no únicamente en la exposición de motivos, sino en el glosario de la Ley.

En el párrafo 17 se menciona sobre la creación de un Registro Estatal (de Archivos), mismo que, como se señala más adelante, parece ocioso en tanto que ya se prevé en la Ley General de Archivos la creación de un Registro Nacional, del cual participan los mismos sujetos obligados que en todo caso integrarían el Registro local.

En términos generales, y particularmente en los párrafos 3, 10 y 32, se argumenta respecto de la importancia y lo fundamental que es el

trabajo archivístico en materia de transparencia, sin embargo, a lo largo del articulado de la iniciativa de Ley, no se hace evidente la coordinación que debería haber entre las instituciones encargadas de garantizar los derechos de acceso a la información y las instituciones encargadas de la preservación del patrimonio documental del Estado.



DEL CONTENIDO DE LA INICIATIVA

1. Sobre el artículo 3

Este dispositivo contiene el glosario de la Ley, al cual se le añaden conceptos que no se encuentran definidos en la Ley vigente. Sin embargo, a consideración de quien emite esta opinión, deberían añadirse al numeral 2 las definiciones de los siguientes conceptos:

Índice de expedientes clasificados como reservados: El previsto en el artículo 69 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.

Asimismo, se propone adecuar el concepto siguiente, para que quede en estos términos:

Documentos de archivo: Toda aquella información registrada en cualquier tipo de soporte, producida, recibida, utilizada y conservada por los sujetos obligados en el ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, y que contiene un hecho o acto administrativo, jurídico, fiscal, contable o de relevancia cultural, testimonial o científica.

2. Sobre el artículo 4

En su fracción XXV se lee:

«Entes públicos: A los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y municipal y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General del Estado, los órganos jurisdiccionales que no formen parte [...]».

A ello, se recomienda corregir la frase anotada para quedar de la siguiente manera:

«Entes públicos: A los poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias, entidades de la Administración Pública Estatal, Municipal, sus dependencias, entidades, la Fiscalía General del Estado y los órganos jurisdiccionales que no formen parte [...]».

3. **Sobre el artículo 6**

El numeral en cita, señala:

“Toda la información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos transformados o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona de conformidad con la Ley de Transparencia...”

Como primera consideración, la descripción que se hace de documentos de archivo (producidos, obtenidos, etc.), ya está previsto en el glosario, y resulta redundante el precisarlo en este numeral.

Por otra parte, cuando se señala que *“será pública y accesible a cualquier persona”*, debería tomarse con reservas, pues la información confidencial contenida en los documentos de los archivos de los sujetos obligados, no es pública, debiendo por contrario, asegurarse su confidencialidad, conforme lo dispone el artículo 46 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato. Asimismo, no

"cualquier persona" podrá tener acceso a dichos datos confidenciales, sino únicamente quienes acrediten ser los titulares de ellos, conforme lo disponen los artículos 71 y 72 de la ante citada Ley.

4. Sobre los artículos 23 y 24,

En el texto de éstos se señala que "...el Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado..." agregando más adelante que "todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del sistema institucional...". En tanto que el artículo 24 dispone que el sistema institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por:

- I. Un área coordinadora de archivos; y
- II. Las áreas operativas siguientes:...

Al respecto se opina sobre la ambigüedad que aparentemente se tiene al definir la integración del Sistema Institucional, pues lo que precisa el artículo 24 atiende únicamente a la "estructura", dejando de lado el resto de los conceptos vertidos en el artículo 23.

5. Sobre el artículo 40

En la fracción I del indicado numeral, donde se prevé la posibilidad de acceso a la información confidencial de un documento histórico, se señala:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial..."

Sobre este punto, se reflexiona respecto a que, limitar el acceso a investigaciones de alcance nacional limitaría a los trabajos de investigación del ámbito regional o local, que en el caso de instituciones como la Universidad de Guanajuato, forman parte de su agenda de investigación, proponiendo que quede este texto:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, la región o la localidad, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial..."

6. Sobre el artículo 51

El numeral referido se refiere a la existencia de un "Comité Técnico, que estará integrado por profesionales multidisciplinarios de la misma institución...".

En cuanto a la "multidisciplinarietà" de dicho Comité, no se prevé lo conducente para asegurarla, pues es posible que en su integración, descrita en el mismo artículo, haya coincidencia de profesiones de sus integrantes, cuando lo que se prevé es la diversidad de sus integrantes toda vez, que el contenido de los documentos precisamente tiene una gran pluralidad en su contenido.

Asimismo, queda pendiente la justificación del cambio de denominación de "Grupo Interdisciplinario" previsto en la Ley General de Archivos, por el de "Comité Técnico" en la iniciativa presentada. En todo caso, se requeriría prever en la Ley local lo

necesario para que efectivamente el Comité integrado tenga las aptitudes técnicas requeridas para la valoración de los documentos de archivo.

En todo caso, de haber tomado el nombre del artículo 31 del Reglamento de la Ley de Archivos Generales del Estado de Guanajuato vigente, debería retomarse la esencia de éste dispositivo para que, con la integración de un abogado, un contador y un historiador, además del personal del archivo a dicho Comité, este se vea robustecido con la interdisciplina pretendida.

7. Sobre el artículo 58

Dentro de este precepto se considera la publicación en el portal electrónico con vínculo al portal de transparencia de los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria, siendo que no se prevé si se utilizarán formatos emitidos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, adecuados para la operación y subida al Portal Nacional de Transparencia, formando parte de la obligaciones comunes de transparencia, o si se hará en formato libre e independiente de dichas obligaciones. En su caso, valorar si se adecua la Ley local de transparencia para integrar este tema como una obligación común, o bien enunciarla en lo dispuesto en el artículo 26, fracción XLV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.

8. Sobre el artículo 61

Dicho numeral trata lo conducente a un *“programa de seguridad de la información...”*. Lo previsto en este artículo, bien podría correlacionarse con lo dispuesto en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Guanajuato, en su Título Segundo, Capítulo II, artículos 46 al 51, pues dichos numerales señalan que *“...el responsable deberá establecer y mantener las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para la protección de los datos personales, que permitan protegerlos contra daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, así como garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad...”*

Asimismo, el artículo 48 de la Ley de Protección de Datos Personales antes indicada, dispone que: *“Para establecer y mantener las medidas de seguridad para la protección de los datos personales, el responsable deberá realizar, al menos, las siguientes actividades interrelacionadas:*

...VI. Elaborar un plan de trabajo para la implementación de las medidas de seguridad faltantes, así como las medidas para el cumplimiento cotidiano de las políticas de gestión y tratamiento de los datos personales...

Así, se considera que ambos ordenamientos podrían complementarse en lo conducente.

9. **Sobre el artículo 67**

En dicho numeral se plantea la integración del Consejo Estatal de Archivos. Se considera que es pertinente agregar al listado de integrantes a un representante de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, tanto para homologar con lo dispuesto por la Ley General como para que se cuente con la opinión de este ente que para el desarrollo de sus funciones, requiere indefectiblemente del respaldo documental de los sujetos obligados que son auditados. Asimismo, se observa la pertinencia de contar con un Consejo Técnico Científico Archivístico, similar al previsto en el artículo 114 de la Ley General de Archivos, para robustecer la parte técnica-científica de dicho Consejo.

Asimismo, se hace notar la falta de previsiones sobre la posibilidad de contar con invitados especiales en las sesiones del Comité, como sí lo hace la Ley General en su artículo 65: *"...El Presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Nacional, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto..."*

10. **Sobre los artículos 70 y 72**

El primero de los referidos habla sobre la operación del Consejo Estatal de Archivos, previendo la figura de un Secretario Técnico; sin embargo, no se precisa en este numeral lo relativo al nombramiento

y remoción de éste, como sí lo hace la Ley General en su artículo 66. Asimismo, en la iniciativa de Ley de Archivos para el Estado de Guanajuato, se nota que el artículo 72, que señala las atribuciones del Presidente del Consejo Estatal de Archivos, no dispone nada respecto al punto en comento, con lo que se presenta como oportuno el incluir lo necesario en alguno de los dispositivos referidos.

11. **Sobre los artículos 79, 80 y 81**

Estos dispositivos atienden a la integración de un Registro Estatal de Archivos, siendo que la Ley General de Archivos dispone lo propio, en los artículos 78 al 81. En este sentido, se prevé que la implementación de un Registro Estatal, con iguales características al Registro Nacional, será un esfuerzo duplicado al obtenerse idénticos resultados en uno y otro, en lo tocante al registro de los sujetos obligados de nuestra entidad. Se propone que, en todo caso, se legisle sobre la obligatoriedad del registro, por parte de los sujetos obligados de la Ley local, al Registro Nacional, así como la coordinación del Archivo General del Estado con el Archivo General de la Nación, a fin de establecer un esfuerzo conjunto para el propósito mencionado.

En caso de persistir la intención de conformar un Registro Estatal, se propone que se adecue lo conducente a fin de establecer una aplicación informática compatible con la que pondrá a disposición el Archivo General de la Nación, conforme a lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley General de Archivos.

12. **Sobre la Coordinación del Sistema Estatal de Archivos y sus homólogos locales en materia de Transparencia y Anticorrupción.**

La Ley General de Archivos, en su capítulo IV, DE LA COORDINACIÓN CON EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, en su artículo 74, establece los deberes de la coordinación de los tres sistemas antes mencionados. Si bien en la entidad no se cuenta con un Sistema en materia de Transparencia, lo cierto es que resulta pertinente contar con alguna disposición que coordine los esfuerzos que se realizan en la entidad en materia de archivos, transparencia y combate a la corrupción, pues a lo largo del articulado de la iniciativa de Ley, no necesariamente se precisa la articulación que debería haber entre las instituciones, políticas y acciones en materia de Transparencia y combate a la corrupción. Se sugiere dotar a la iniciativa de un aparato tal que se cuente con un mecanismo que interrelacione y coordine dichos ámbitos.

DEL CONTENIDO DE LOS TRANSITORIOS

1. Sobre el transitorio primero

El referido señala que *"El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial..."*, se propone precisar *"...al día hábil siguiente al de su publicación..."*.

2. Sobre el transitorio sexto

Este señala que: *“El Consejo Estatal deberá integrarse dentro de tres meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley y elaborar su reglamento en los tres meses subsecuentes”*, sin embargo, no dispone respecto el inicio de sesiones de éste, que deberá ser, según dispone el transitorio décimo de la Ley General de Archivos *“dentro de los seis meses posteriores a la adecuación de sus leyes locales”*.

Finalmente, se establece que no obstante las reflexiones realizadas en la presente opinión, nos reservamos el derecho de ampliar de manera posterior nuestras manifestaciones respecto a la iniciativa presentada.