

La naturaleza jurídica de la gestión documental en Colombia¹

The legal nature of documentary management in Colombia

Elvis Andrés Ruiz Viera²

Resumen:

Luego de la honrosa publicación realizada por la revista Dictamen Libre en 2019, del sucinto pero claro avance de la investigación actual titulado “La gestión documental (GD) como herramienta de desarrollo relacionadora entre la transparencia y el acceso a la información en Colombia.”, que fue un punto de partida para la creación del documento actual y la investigación en general. Razón por la que se presenta este documento investigativo en aras de construir un esquema mayormente actualizado y riguroso de la naturaleza jurídica de la gestión documental en nuestro país y la forma en que este podría proteger derechos fundamentales a través de la función archivística. El resultado de la actual investigación tiene como objetivo principal sumar elementos jurídicos relacionados con establecer los factores que han limitado la implementación integral de la gestión documental en Colombia en la actualidad. El texto investigativo es desarrollado en el marco de las siguientes líneas de investigación de la Universidad Libre de Colombia: (i) Derecho, estado, cultura y sociedad, (ii) Desarrollo Social y Económico; y (iii) Desarrollo Sostenible, Tecnología e Innovación.

Palabras Clave:

Derecho administrativo; Función archivística; Gestión documental.

Abstract:

After the honorable publication by Dictamen Libre magazine in 2019, of the succinct but clear progress of the current research entitled “Document management (DG) as a related development tool between transparency and access to information in Colombia.”, which was a starting point for the creation of the current document and the research in general. Reason why this investigative document is presented in order to build a mostly updated and rigorous scheme of the legal nature of document management in our country and the way in which it could protect fundamental rights through the archival function. The result of the current investigation has the main objective of adding legal elements related to establishing the factors that have limited the comprehensive implementation of document management in Colombia today. The investigative text is developed within the framework of the following research lines of the Universidad Libre de Colombia: (i) Law, state, culture and society, (ii) Social and Economic Development; and (iii).

Key Words:

Administrative law, Archival function; Document management.

¹ Artículo científico resultado de investigación, presentado para optar el título de Magíster en derecho administrativo de la Universidad Libre de Bogotá, describe resultados de procesos en desarrollo del posgrado cursado. Artículo presentado con fines de publicación en revista académica indexada.

² Autor identificado con Cédula de Ciudadanía No. 1.140.879.545, Abogado con Tarjeta Profesional No. 316915 expedida por el C.S.J., Especialista en Derecho Administrativo, Investigador categorizado como ‘Estudiante de Maestría (EM)’ de MinCiencias, Maestrante en derecho administrativo de la Universidad Libre Sede Principal. Correo electrónico institucional: elvisa-ruizv@unilibre.edu.co.

INTRODUCCIÓN

Este texto investigativo tiene como punto de partida la constitución política de Colombia, quien debe impulsar herramientas y mecanismos de desarrollo de derechos. Una forma de lograrlo resulta ser por medio de la proporción de organismos o estructuras que faciliten los procesos de trata de datos en Colombia, esto puede lograrse por medio del desarrollo de técnicas de gestión documental. El Día Mundial de la Libertad de Prensa, celebrado por la UNESCO en 2008, se fijaron posturas que influyeron claramente en todo lo que se pretende analizar con este texto. A través de un simple comunicado de prensa de celebración la organización fija lo siguiente:

Las nuevas tecnologías continuarán su evolución y permitirán a los ciudadanos seguir configurando su sistema de medios de comunicación así como el acceso a fuentes diversificadas. La combinación del acceso a la información y la participación de los ciudadanos en los medios de comunicación no puede sino contribuir a un mayor sentido de apropiación y capacidad de intervenir en las decisiones. (s.f.)

Con esa simpleza se condensa un mundo nuevo en la protección de los derechos humanos, se deja un precedente que se vuelve perene para cualquier ser humano: dar y recibir información para con ella ser un sujeto activo de participación ciudadana. Desde hace una década creemos que el desarrollo en Colombia solo se centra en actividades colectivas en función de intereses generales, como lo adelantado en sectores como la vivienda, la infraestructura y el transporte. Esta investigación pretende determinar la conceptualización, alcance y cabal cumplimiento del derecho al acceso a la información y otros derechos afines a este; así como la manera en que estos impactan en la calidad de vida de los ciudadanos, a partir de detallar la GD como procedimiento para la efectivización real de los mismos.

En concreto lo que se pretende es delimitar de qué forma Colombia ha optimizado derechos desde de la documentación, la transparencia y el acceso a la información como mecanismo para el conocimiento de todos los interesados en Colombia y el mundo. Para lo que es necesario profundizar en la temática de forma estructurada y así lograr identificar la naturaleza jurídica de la gestión documental en Colombia. Por ello es fundamental revisar “las reglamentaciones evolutivas que favorecen la transparencia y las nuevas posibilidades tecnológicas de digitalizar el dominio público, han traído un aumento significativo de leyes relacionadas con la libertad de información en los últimos 25 años.” (UNESCO, 2020, p. 7), que se convierte en detallar aquellos derechos objeto de estudio y sus instrumentos de optimización para lograr una verdadera caracterización jurídica en aras de contemplar problemáticas de la comunidad en general derivadas de la no égida de sus derechos. Son múltiples las formas en que la ausencia de la gestión eficiente de información afectan a la comunidad en el país: la no respuesta dentro del término legal de un derecho de petición o solitud de la cual podría derivarse una oportunidad laboral o académica bajo la simplista respuesta de forma “la información no se encuentra en nuestro archivo”.

Ahora bien, bajo la claridad de que la GD consiste en un proceso meramente técnico y operativo es catalizador de un sinnúmero de garantías jurídicas desde lo humano, pasando por lo fundamental y asentándose en lo cotidiano; por lo que es clave acotar que la gestión documental no corresponde a un derecho sino que se considera una ciencia de la información integradora y autónoma desde una revisión bibliográfica desde la óptica de la función archivística misma.

Uno de los estudios vitales para efectos de la construcción del presente texto resulta ser el escrito por Alberch (2003) titulado “*Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento.*”, el cual es una traducción del título original “Els arxius, entre la memoria històrica i la societat”. El autor afirma que “la archivística se ha consolidado en los últimos años como una ciencia emergente en el ámbito de la memoria histórica y de la sociedad del conocimiento.”, y comparte una visión panorámica y a su vez renovadora de

la archivística en sí. Esto nos permite resaltar la importancia de mantener y reforzar un desempeño adecuado de funcionalidades archivísticas y de la gestión de la información; que no solamente generan nuevo conocimiento científico sino que impacta en la cotidianidad del ser humano. Entonces, al no ser efectivizada adecuadamente se podrían generar dificultades a corto y largo plazo para las instituciones mismas y los ciudadanos en general.

Razón por la cual cabe hacer referencia sobre el espectro investigativo del derecho al acceso a la información, por lo que se necesita evaluar su ente regulador y aquellos aspectos que consideran como relevantes frente a su implementación, lo que según la Secretaría de Transparencia (2015) las acciones claves para ello son:

1. Posicionar el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental plenamente reglamentado.
2. Ampliar el ámbito de aplicación del sistema de acceso a la información, aumentando el número de sujetos obligados, garantizando así el derecho en su expresión más amplia.
3. Clarificar y ampliar los instrumentos y herramientas para el ejercicio del derecho fundamental. (p. 7)

Esto es, frente a todos los criterios anteriores vale la pena analizar si lo relevante es revisar este derecho como un derecho fundamental o repasar los medios expeditos para su cumplimiento, sabiendo que existe una normativa precisa que blinda el tema, que los sujetos están plenamente identificados y que la responsabilidad de su ejecución y control en el país es completamente explícita, vale la pena cuestionarse: ¿Por qué no se ha aplicado en su totalidad el acceso a la información?, y además, ¿Por qué no se registran secuencialmente las estadísticas de esta implementación?

Por consiguiente, para abordar esta temática es primario formular la metodología y problema de la investigación en sí, para luego, desarrollar el tema en tres subtemas que se centran en describir de los derechos humanos, fundamentales, constitucionales aplicables a la GD; la función archivística desde una mirada histórica, jurídica y teórica; y, por supuesto la regulación jurídica de la gestión documental en Colombia con el fin de llegar a conclusiones parciales en función del objetivo central de la investigación; antes descrito.

METODOLOGÍA³

La metodología de la presente investigación es un proceso estructurado y ordenado que permite analizar los factores que han limitado el desarrollo adecuado de procesos eficaces de gestión documental a través de un tipo de investigación jurídica basada en un enfoque crítico social empleando el método descriptivo con enfoque cualitativo el cual posee como característica principal que se fundamenta en técnicas de recolección de datos e información no estandarizados ni totalmente establecidos. Asimismo, fueron valoradas fuentes de recolección de la información documental y bibliográficas, basado en el análisis de la información y temático de las normas, bibliografías y doctrinas aplicadas en el ámbito jurídico colombiano e internacional; tales como libros, artículos de investigación, normas, doctrina, jurisprudencia, tesis, investigación monografías, trabajos de investigación – de pregrado y posgrado –, informes técnicos, manuales, programas técnicos y/o procedimentales, cartillas, guías, normogramas, entre otros textos de interés.

Problema general de la investigación

Dicho lo anterior, la pregunta problema, a cuya respuesta se ceñirá el presente artículo de investigación, podrá sintetizarse en “¿Cuáles son los fundamentos que no han permitido la

³ El texto de Hernández, Ortega, Ortega & Franco (2017), editado por la Universidad Libre de Colombia, sirvió de apoyo metodológico en materia de investigación jurídica no solo para la elaboración del presente apartado, sino para la contextualización esquemática y científica del presente trabajo.

implementación integral de la Gestión Documental en Colombia en la actualidad?"

Desarrollo del tema

Nociones jurídicas del derecho de acceso a la información (Dal) o el de saber

En principio, el derecho marco a revisar y contextualizar es el derecho al acceso a la información desde la óptica internacional y colombiana, pero a su vez, desde la doctrina, la jurisprudencia y las normativas vigentes y aplicables. Lo interesante no es solo armonizar este derecho con otros, sino determinar cómo pueden garantizarse a través de la implementación de las leyes de archivos en el país. Para entrar a describir este derecho se hace necesario fijar sucintamente donde podremos establecer su alcance social y normativo, la responsabilidad estatal de su cumplimiento y su relación con otros derechos.

El Dal desde la perspectiva internacional y multilateral. Con el fin de dar una descripción clara y jurídica sobre este Dal, es fundamental traer a colación un antiguo debate académico-civil con respecto a si el Aal equivale al derecho a la información, sobre lo cual bajo la narrativa de McDonagh (Como se citó en UNESCO, 2020) esta dicotomía se cierra al aseverar que lo relevante de estas dos “expresiones” se resume en el derecho único a la información, el cual tiene incorporada intrínsecamente al Aal y, por supuesto, tiene como factor trascendental el recibo de contenidos. Por supuesto, es entonces obvio que a partir de un derecho necesariamente deben haber actores que se responsabilicen de garantizarlo y otros que sean quienes lo reciben, y por ende, una regulación clara del mismo y entes articuladores de observación y control jurídico.

En este contexto, es fundamental retrotraer lo expuesto en las resoluciones 31/32 y 34/20 del Consejo de Derechos Humanos (CDH) en el que el informe central se encamina a instar a los Estados a hacer pública la información de las instituciones de carácter público; y a su vez detalla textualmente en las resoluciones anunciadas (Como se citó en UNESCO 2020), en la que se impulsa a los Estados a:

Promulgar leyes y adoptar políticas transparentes, claras y expeditas que permiten la divulgación efectiva de información que posean las autoridades públicas y un derecho general de solicitar y recibir información, para lo cual se deberá conceder el acceso público, con la excepción de situaciones en las que existen limitantes reducidas, proporcionales, necesarias y claramente definidas. (p. 10)

Dejando con esto parámetros normativos claros sobre (i) qué debe hacerse para darle cumplimiento a esta normativa, (ii) quiénes son los sujetos claramente obligados y (iii) cual es el contenido objeto de acceso total. Y por supuesto las excepciones a que haya lugar, según el caso particular.

Entonces es clave revisar como lo expone la UNESCO (2020), asegurando que:

El Aal como derecho es particularmente relevante con respecto a la información oficial que poseen las autoridades públicas, sin embargo, en muchos casos, también se interpreta como un concepto que abarca la información que poseen actores privados y que es necesaria para el ejercicio de los derechos humanos. (p. 9)

A partir de lo anterior es claro que el Dal no solo se centra en sus actores, sino en las instituciones públicas y entes privados en distintas naciones. Es por esto que se denota la universalidad y transversalidad de su significación jurídica e institucional. Las distinciones entre derecho al acceso a la información pública y privada no requieren de mayor análisis, sencillamente es determinar frente a qué tipo de documento se solicita o se pretende intervenir, de ahí que se entenderá si la información es estatal o particular. En contexto, este derecho es claramente determinado como autónomo y se encuentra protegido en la Declaración Universal

de los Derechos Humanos; y que además según la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2015) este derecho fue:

Reconocido por la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual recalca la obligación de los Estados de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder. Así mismo, establece el derecho que tenemos todos los ciudadanos de buscar, solicitar, recibir y divulgar aquella información pública, en manos de los órganos, entidades y funcionarios que componen el Estado. (p. 5)

Este no es un derecho menor o dependiente, todo lo contrario, es un mandato de valor civil a la ciudadanía, gracias a que por medio de este se puede garantizar el control de las actuaciones de gobiernos, la forma en la que administran los recursos públicos y protege a la ciudadanía y la institucionalidad. En efecto, una legislación robusta, rigurosa y claramente estructurada sobre Aal o Dal son un foco real de desarrollo y democracia.

Para ilustrar lo antes acotado, es interesante traer a colación no solo el alcance que le da al Aal la UNESCO (2020), sino el entramado jurídico que recrea a partir de este, al siguiente tenor:

El Aal significa una mejora en el acceso al sistema de salud y al agua mediante el empoderamiento de las personas con conocimiento para evaluar servicios, permitiendo así que gobiernos y empresas rindan cuentas a los diferentes actores con respecto a su entrega. La normatividad del acceso a la información bien elaborada y su implementación rigurosa promueven el desarrollo, así como la democracia. (p.10)

Por lo anterior, es determinante analizar el reconocimiento general de múltiples actores multilaterales que consideran que este derecho “está protegido bajo los principales tratados de derechos humanos y ha evolucionado hacia una norma de Derecho Consuetudinario Internacional” (UNESCO, 2020, p. 10).

El más reciente informe de indicadores de universalidad de internet⁴ desarrollado por la UNESCO, analiza la fuerza con la que las TICS y el acceso a datos e información podrían, potencialmente ser un eje o cimiento para ampliar la protección del Dal y darle un mayor alcance a su implementación de manera local y universal. Con esta descripción, aunque es clara no abraza claramente las tendencias e impactos reales que pretende el derecho que nos ocupa.

El primer tema se enfoca en lo teorizado por Stiglitz (Como se citó en Mendel, 2008)⁵, quien ha anotado que el acceso desigual a la información permite que los funcionarios “apliquen políticas que convienen más a sus propios intereses que a los intereses ciudadanos. Las mejoras en la información y las reglas que rigen sobre su difusión podrán reducir la envergadura de estos abusos”. Actos que claramente denotan corrupción. Lo que en épocas más recientes el organismo Transparencia Internacional⁶ (S.F.) tiene como visión extinguir, para así forjar un mundo libre de corrupción y basto en transparencia. A partir de lo anterior surge el segundo foco de análisis del presente tema la transparencia como principio y su conceptualización, la cual ha sido estudiada por diversos académicos e implementada u orientada por cada Estado u organismo multilateral de diferente manera.

Para el autor Mendel (2008) expone el principio de transparencia máxima, sobre el cual considera que es:

⁴ Claramente este informe no solo trata esta temática pero si entrelaza claramente como el internet apoya, sirve e impacta indicadores, métricas y garantías públicas relacionadas con el gobierno de datos en medio de una era netamente digital. Amplíese en: <https://en.unesco.org/internet-universality-indicators>.

⁵ El texto “Derecho de Decir: El Rol de los Medios Masivos en el Desarrollo Económico” escrito en el año 2002 le merecieron un Premio Nóbel.

⁶ Véase en: <https://www.transparency.org/en/>.

Un principio clave que fundamenta el derecho a la información es el principio de la transparencia máxima, que fluye directamente de las garantías primarias internacionales del derecho a la información. Este principio presupone que toda información en poder de las entidades públicas debe estar sujeta a la divulgación y que esta suposición podrá superarse únicamente cuando haya un riesgo superior de perjuicio para un legítimo interés público o privado. Otras normas clave estipulan que deben establecerse los sistemas y procesos para poner en vigencia práctica el derecho a la información y que las entidades públicas deben realizar todo esfuerzo razonable para facilitar el acceso. Además, deben crearse sistemas independientes de apelación para evitar la indebida discreción administrativa en la interpretación del alcance de las excepciones al derecho de acceso, así como otros aspectos de la ley. (p. 33)

En este sentido, es claro que el autor no trata de la forma en la que se rinden las cuentas al interior de los gobiernos de los gobiernos, generándose, por supuesto, una nueva inquietud que fenece en su distinción conceptual y procedimental.

Esta distinción la parametriza Valencia (2013) en este sentido:

La rendición de cuentas y la transparencia son ideas ligadas que no deben confundirse. Un gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos; un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y se somete al escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen por sus actos; con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de acuerdo con la ley y de modo ético. (p. 34)

Para Transparencia Internacional (2019) la creación de leyes de Aal densamente robustecidas es necesaria la presencia de los principios⁷ de autoridad, procedimientos de solicitud, excepciones y estipulaciones de implementación. Luego entonces, a partir del entendimiento que rendición de cuentas consiste en “la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y la que corresponde al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (Valencia. 2013, p. 35), el cual es el soporte conceptual del primer foco de análisis y que, por ende, se revisa como un punto de partida para la inexistencia de corrupción.

Ahora bien, como último asunto de interés, es relevante apuntar lo expuesto por Valencia (2013):

Comúnmente se presenta la transparencia como sinónimo del derecho de acceso a la información o de rendición de cuentas. Aunque los tres conceptos se relacionan entre sí, son nociones distintas.

El derecho a la información es un instrumento de la transparencia y la transparencia es un instrumento de un sistema de rendición de cuentas. (p.33)

Distinciones que es oportuno destacar en este texto para efectos del correcto entendimiento de la normativa y principios aplicables. En este sentido, ha habido otras fuentes importantes a nivel global que han estudiado la implementación del Aal, tal y como lo desarrolla UNESCO (2020) en la que describe que aunado a los principios antes predispuestos existe:

Un consorcio de la sociedad civil compuesto por Deutsche Welle Akademie (DWA), Free Press Unlimited (FPU) y el GFMD, en consulta con el Centro de Derecho y Democracia (CLD) ha recalcado la importancia, entre otras cosas, de los elementos siguientes: la divulgación proactiva, la habilidad de las autoridades públicas de recibir y entregar con relación a solicitudes de información, y el

⁷ Estos principios pueden ampliarse en la página web de la organización Transparency Internacional: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/right_to_information_in_asia_pacific

procesamiento oportuno de solicitudes de información. (p. 26)

En suma, se podría aseverar que en la actualidad existen fundamentos y principios claros y coercitivos sobre cómo debe operar un sistema de Aal para garantizar este derecho y claro, otros más de irrestricta égida. Razones por las cuales es ampliamente claro y expreso el crecimiento de este derecho y el deber legal de los Estados de crear sustancia normativa a través de la sanción de “leyes de calidad y mecanismos efectivos de implementación.” (UNESCO, 2020, p. 10). Porque claro está, las normas pueden ser claras y expresas pero si no hay un mecanismo o herramienta práctica y con función social eficiente y eficaz, estamos sembrando sobre tierra árida.

El Aal y el Dal en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el desarrollo de este apartado son relevantes aquellos aspectos relacionados con el tema bajo la narrativa e indagación de la UNESCO⁸, quien fue nombrada como agencia custodia del proceso global de monitoreo de los avances relacionados con un indicador de los ODS acordado por las NU y utilizado por la UNESCO para el monitoreo de los avances relacionados con el alcance de la meta conocida como ODS 16.10.2., objeto de análisis en el presente apartado.

Por lo que no puede entenderse a la UNESCO como un ente multilateral que genera simples opiniones sobre el tema, sino como responsable para las NU de realizar una tarea constante, metodológica y eficiente de como funciona el Aal y el Dal en el mundo y sus efectos en la agenda 2030. Ahora bien, una de las metas del Objetivo Mundial 16: “Paz, justicia e instituciones fuertes” consiste en “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.”

Luego entonces, lo que se pretende es “garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.” (ODS 16.10.).

Los indicadores de los ODS expuestos en el repositorio de metadatos (Como se citó en UNESCO, 2020) y que se refiere al “número de países que adoptan y aplican las garantías constitucionales, reglamentarias y/o normativas para el acceso público a la información”, tal y como se desarrolla en la meta ODS 16.10.2, son claramente expuesto a través de métricas y estadísticas, en las cuales se estructuran conceptos, definiciones, fundamentos, comentarios, limitaciones, metodologías, fuentes, descripciones, entre otros aspectos. Lo más relevante de este examen, a juicio propio, se reseña en que el Aal " se refiere a "la presencia de un sistema sólido a través del cual la información se pone a disposición de los ciudadanos y de otros"; y que además, se refieren a:

En otras palabras, al examinar la cuestión del acceso del público a la información, es importante reconocer que cualquier medición de su desarrollo práctico debe tener en cuenta cómo las personas perciben la calidad de la información en el dominio público, la naturaleza de la infraestructura comunicativa existente para facilitar el acceso y cómo esa información es utilizada en última instancia por los individuos como miembros de una política particular. (p. 2)

Para simplificar, la UNESCO en reiteradas ocasiones lo que pretende es ser clara, pero armónica, al fijar que una buena normativa en materia de acceso al derecho de saber y herramientas claras y predispuesta para su ejecución dejan ver un claro panorama y ejemplo de garantías humanas y un foco de desarrollo social y administrativo. Por ello, es vital surtir de características explícitas y de común entendimiento relacionadas con el Dal y el Aal, y así, forjar un régimen robusto en esta materia.

⁸ Em 2017 la UNESCO expide su Política de acceso a la información. Véase en: <https://en.unesco.org/this-site/access-to-information-policy>

La óptica doméstica del Dal: Desarrollo jurídico en Colombia. La UNESCO (2020) como recopiladores de información, para efectos del repositorio de metadatos actualizable de índices y metas de los ODS, determina y evalúa las siguientes variables relacionadas con el Dal (y por ende el Aal):

1. ¿Tiene un país garantías constitucionales, estatutarias y/o políticas para el acceso del público a la información?
2. ¿Reflejan esas garantías constitucionales, legales y/o políticas acuerdos internacionales conocidos (por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, etc.)?
3. ¿Qué mecanismos de aplicación existen para garantizar que dichas garantías funcionen de manera óptima? (p. 3)

Vale la pena hacer énfasis en expresar que el origen de este derecho en Colombia es Constitucional y que la potestad legal que el constituyente le brinda a la ciudadanía al aseverar que tienen la garantía de acceder a los documentos públicos en general forja un gran impacto. Las respuestas a estos tres cuestionamientos se podría dar a la comunidad internacional y a los conciudadanos a través de (i) la manera en que la carta política colombiana protege estos derechos a través del artículo 74 en el que se efectiviza el Aal así: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley”, lo que, en suma se vuelve mayormente coercitivo con el artículo 23 en el que se recalca que “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”.

Estos derechos, por sí mismos dan cuenta de un mecanismo expedito para su optimización, toda vez que existen dos normas claras para su reglamentación, las cuales serán objeto de análisis más adelante.

En vista de lo anterior, es determinante lo analizado por la rama judicial del país desde una mirada constitucional, por lo que se hace relevante traer a colación la sentencia C-274/13, en la cual la Corte Constitucional (2013) le da alcance a este derecho y le proporciona límites difusivos y de verificación de la información, en la que claramente expone que:

El derecho a acceder a la información pública incluye también el derecho a difundirla responsablemente, y a la luz de lo que ha señalado esta Corporación, implica que la difusión de la información debe hacerse respetando fielmente su contenido, el contexto en el cual él se produjo y sin el propósito de crear confusión o desorientación. Pero tal uso responsable no implica la obligación de corroborar la veracidad de una información que se presume debe ser cierta. Debido al papel que cumple el acceso a la información pública como instrumento para el control del poder público, el manejo de los recursos públicos y para el fortalecimiento de la democracia, la veracidad de la información que entrega el sujeto obligado a quien la solicita es esencial para el cumplimiento de esos fines constitucionales.

Aun cuando se da por supuesto que la información pública debe ser cierta y veraz, la expresión “atendiendo a la veracidad de la misma”, introduce la idea de que es posible que una autoridad pública entregue información que no sea verídica a quien la solicita y que en esa circunstancia se traslade la responsabilidad al que la use o difunde, pero no la concentre en el que la emite, lo cual genera ciertamente una carga manifiestamente desproporcionada para la persona que accede a la información. Adicionalmente, establecer responsabilidad por el uso de la información en esas circunstancias, conduciría a que el ciudadano que decida difundir dicha información pública, tenga que abstenerse de hacerlo hasta tanto no compruebe que la que le ha sido suministrada es cierta, lo cual constituye un obstáculo irrazonable y desproporcionado para el ejercicio de este derecho, para el cumplimiento de las funciones de control a la actividad estatal que lo justifican y para el desarrollo del

principio de participación democrática. Aceptar que la difusión de información pública depende de su veracidad, podría acarrear además responsabilidades civiles y hasta penales para quien la difunda, con lo cual se impondría una carga desproporcionada a los usuarios. En esa medida, la expresión “atendiendo a la veracidad de la misma” resulta contraria a los artículos 20, 23, 74, 83 y 158 de la Carta.

Luego, con la expedición de la ley 1712 de 2014, la cual es conocida como la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, y cuyo objeto “es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.”, se brinda una verdadera garantía estatutaria. Entonces, en el marco de lo descrito en el acápite anterior y en sinergia con las normas que centro de estudio es pertinente preguntarse: *¿Están claramente parametrizados y delimitados los conceptos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en Colombia?*, pregunta que necesariamente debe responderse dese una óptica conceptual y, de ser posible, procedimental. Para dar una respuesta clara es procedente atender ambas prerrogativas.

En su artículo cuarto de la ley 1712 de 2014 se le da alcance al Dal en el siguiente sentido:

En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática. El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos.

PARÁGRAFO. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

Entonces, la norma expresa claramente los sujetos obligados⁹ para los efectos de la ley, que en resumen se refiere a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada incluida en el artículo 5º de la ley 1712 de 2014. Para estos efectos, la Procuraduría General de la Nación (PGN) creó documento de preguntas frecuentes como guía de la ley en cuestión determinando un claro pliego de sujetos obligados, así:

1. Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital; entre ellos están la Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República, los Ministerios, las Superintendencias, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, las Gobernaciones y sus entidades, las Asambleas Departamentales, las Alcaldías, los Concejos Municipales, las Secretarías Municipales, etc.
2. Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control por ejemplo la Procuraduría general de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las Agencias Nacionales del Estado de Naturaleza Especial, las Corporaciones Autónomas Regionales, el Banco de la República, entre otros.

⁹ En este sentido la Corte Constitucional se refiere en la Sentencia 274 de 2013.

3. Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público, por ejemplo, Empresas Sociales del Estado, las Sociedades Públicas por Acciones, las Empresas Oficiales de Servicios Públicos Domiciliarios, las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, los Establecimientos Públicos como la Escuela Superior de Administración Pública, el Instituto Nacional de Vías, el Instituto Nacional Penitenciario, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las EPS, las IPS, las ARL, las Notarías, los Fondos de Pensiones, y las Cajas de Compensación, los Centros Educativos, las Universidades, las Cámaras de Comercio, etc.
4. Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función, por ejemplo, los Tribunales de Ética Médica, las Cámaras de Comercio, los Cabildos Indígenas, los Consejos Comunitarios, los Asociaciones Gremiales.
5. Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos; por ejemplo, el partido Liberal Colombiano, el Partido Conservador, el Partido Verde, el Partido Cambio Radical, el Polo Democrático, entre otros.
6. Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público por ejemplo, los Administradores de Parafiscales como Fedegan, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado como INDUMIL, Colpensiones, el Fondo Nacional del Ahorro, los Contratistas del Estado, entre otros. (p. 2)

Por su parte, la ley de la referencia también determina – en su artículo segundo – como principio centro de la normativa el de máxima publicidad para titular universal, el cual consiste en que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley”, el cual sirve de bastión jurídico para la égida integral del derecho pero que por supuesto requiere de un mayor alcance normativo a través de principios y definiciones pertinentes. El principio más relevante es el de transparencia, cuyo sentido es que toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley 1712 de 2014 se presume pública, por lo que:

En consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. (Artículo tercero)

Dando así alcance al principio que ya ha sido objeto de análisis en el presente estudio jurídico y que está ampliamente contextualizado en la ley, aunado a conceptos claros y que denotan un verdadero sistema o marco normativo con conceptos claros como información pública, publicar o divulgar, archivo, documento de archivo, gestión documental, información pública clasificada y reservada, datos abiertos, entre muchos otros. En comunión con lo anterior, la ley 1755 de 2015, a través de la cual se regula el derecho fundamental de petición dejando claramente un procedimiento estatal para que el ciudadano pueda acceder a este derecho y, por ende, responsabilidades y sujetos obligados claramente especificados. Siendo esto último, lo que enlaza de manera irrestricta este derecho con el derecho fundamental a la presentación de peticiones respetuosas (derecho de petición) gracias a que la información pública, de acuerdo con el derecho al acceso a la información es clave que se entregue la documentación de manera oportuna y eficiente a la ciudadanía en general, *so pena*, de constreñir este derecho en el marco de lo dispuesto en el artículo 4° de la ley 1712 de 2014.

Con este marco jurídico procedimental y de fondo es claro que va en comunión con los índices y metas de los ODS, custodiados por la UNESCO, los cuales son el reflejo de garantías

constitucionales, legales y/o políticas reales, en el marco del derecho internacional fijado anteriormente. Todo lo anterior indica, por supuesto, que este derecho en nuestro país tiene su mayor foco de efectivización en el fundamento archivístico, esto es, desde la función archivística misma. La cual es necesario y perentorio analizar para (i) llegar a conclusiones totales o parciales sobre la funcionalidad, aplicabilidad y protección del Aal en Colombia, (ii) revisar su naturaleza teórico-práctica o epistemología de forma clara pero sucinta y (iii) desarrollar claramente su conexidad con la función archivística y la GD.

La función archivística desde una mirada histórica, jurídica y teórica¹⁰

El desarrollo del presente trabajo, puesto que ayudará al lector a situarse de manera histórica y teórica frente a la razón de ser de la función archivística misma, y por ende, conllevará a tener un mapa mental serio frente a la relación que existe entre esta y la GD, cuyo punto de encuentro es el Aal. Con la revisión bibliográfica y metodológica de los documentos relacionados con la GD es determinante, para todos los efectos, retrotraer aquellos aspectos claves a lo largo de la historia en la construcción de lo que hoy conocemos como gestión documental. En este contexto es válido asegurar que podría entenderse que la archivística es la columna vertebral de la gestión documental, o en otro sentido, que la gestión documental es la archivística de hoy.

A juicio propio, luego de revisar diversos textos relacionados, la segunda postura es más acertada puesto que dinamiza el concepto anacrónico de archivística y lo transporta al mundo actual y a su vez sirve como puente entre el derecho marco a proteger y el instrumento mismo que lo ayuda a salvaguardar. Según la narrativa de Maldonado, C. & Suárez, C. (S.F.) desde el inicio de la Revolución Francesa hasta mediados del siglo XIX se da una transición de la archivística que concluye en dos categorías de los archivos: los históricos que serían aquellos al servicio de la cultura y la investigación, y los administrativos que responden a la gestión documental. Este hecho no es determinante para plasmar las teorías alrededor de nuestro problema de investigación, pero sí logra ubicarnos en un contexto sobre el cual deben revisarse las teorías por enunciar: *el principio de procedencia: respeto a los fondos y al orden original; el ciclo de vida o vital de los documentos; la continuidad de los documentos; y la archivística integrada y/o total.*

Se deja como precedente, que en el estudio referido se encontró una norma que algunos podrían considerar un hecho aislado al presente, pero que a todas luces es relevante traer como ejemplo no solo por su contenido sino por su fecha de expedición; puesto que refleja un engranaje entre ambos aspectos y sirve para determinar la conexidad de la archivística y la gestión documental; este es la Ley 1409 de 2010 que expresa:

Las actividades que propendan por el desarrollo de la gestión documental se complementan de manera interdisciplinaria con las tareas de reprografía, microfilmación, digitalización, restauración, divulgación, administración e investigación que en el marco de la función archivística pueden realizar profesionales y técnicos de otras disciplinas según su especialidad. (L. 1409, parg. del art. 2, 2010)

Todas estas premisas bien las esboza Giraldo (2009) con las siguientes afirmaciones:

El archivo, concebido como un todo orgánico, que incluye tanto el continente como el contenido. Los documentos de archivo (contenido) son pensados como elementos fundamentales, peculiares: tienen valor probatorio, son únicos, poseen carácter seriado, son emanados de manera natural de una entidad o persona; se incluye, además, el tratamiento de la documentación, que comprende la aplicación de los procesos de clasificación, ordenación, descripción y conservación, según los dos principios

¹⁰ Siempre es un gran punto de partida realizar una lectura rápida del texto "La Administración moderna de archivos y la gestión de documentos: el prontuario RAMP." Del Consejo Internacional de Archivos (1985).

fundamentales, el «de procedencia» y el del ciclo vital de los documentos, que lleva a la concepción de una gestión documental integrada. (p.33)

Es entonces oportuno resaltar que la GD y la archivística como ciencia autónoma relaciona teorías y procesos prácticos; lo cual la convierte en un área aplicada y amplia de conocimientos, dentro de las cuales se pueden integrar el derecho, la administración, la historia, las tecnologías de la información y las comunicaciones, la lingüística, la paleografía, la economía y otras afines (Cruz, 2011, p. 18); es decir su autonomía no la hace una ciencia aislada, sino una ciencia de la información integradora. Este documento, tiene como fin determinar aquellos tópicos que correlacionan las temáticas centro abordadas. En el particular se pretenden determinar las teorías y, por supuesto, los teóricos que construyeron lo que hoy conocemos como gestión documental y la archivística. Ello se abordará a través de la exposición de los principios y/o paradigmas de la teoría archivística, los cuales son el centro de análisis y revisión en esta indagación. Estos, según la narrativa de Cruz (2011) subyacen en las dificultades de descripción y justificación de tres paradigmas de la archivística, los cuales considera “que han aportado coherencia y solidez” a la archivística y así los discrimina: el principio de procedencia, el ciclo de vida de los documentos y el modelo de la continuidad de los documentos. Estos, a su vez, los expone como “tres teorías que han buscado, y lo han conseguido, explicar el mundo de referencias de su momento y han permanecido válidos en el tiempo”.

Es relevante sobreponer que según Casanova (1928) el principio de procedencia tuvo origen en 1790, para Londini (1993) el de conservación nació en archivos italianos en 1765 y para Pappritz (1983) resaltara que el principio de orden originario tuvo origen en Dinamarca en 1971 (Fuster, 1996, p.46).

En un sentido menos amplio expone Mendo (2004) en que la metodología archivística “consiste en el método analítico que permite conocer la institución productora del fondo y los documentos generados por ella y es el denominado procedimiento de identificación, soporte de todo el tratamiento archivístico.”, como también sostiene que se fundamenta en los principios de procedencia y el ciclo vital del documento; sobre los que insiste ir a su base metodológica y no puramente teórica.

El principio de procedencia: respeto a los fondos y al orden original. Según el estudio de Fuster (1996) este principio es en realidad la naturaleza misma de la archivística científica misma y consiste en que “los documentos han de organizarse según la estructura de la institución de donde provienen.”. Sobre esto es vital agregar que las obras de Froilán Troche y Zúñiga, Facundo Porras Huidobro y, tiempo después, Natails de Wailly¹¹ consisten en que “el orden que sea más análogo a la naturaleza de los documentos, y no mezclar nunca los diferentes archivos (o fondos) provenientes de organismos diferentes.” (Fuster, 1999, p. 116). De ahí que narra Duchein (1985) que:

Todo esto hace explicable que la teoría "estructuralista" antes que así se le denominara, formulada por el historiador francés Natalis de Wailly en 1841, haya marcado un hito esencial en la historia de la archivística. De Wailly, por entonces jefe de la Sección Administrativa de los Archivos Departamentales en el Ministerio del Interior, fue el inspirador de una circular firmada por el Ministro Duchatel el 24 de abril de 1841, que puede ser considerada como el acta de nacimiento de la noción de fondos de archivo, en los siguientes términos: “.. Reunir los documentos por fondos, es decir, reunir todos los títulos (todos los documentos) que provienen de un cuerpo, de un establecimiento, de una familia o de un individuo, y arreglar estos fondos con sujeción a un orden determinado... los documentos que apenas se relacionan con un establecimiento, un cuerpo, o una familia, no deben mezclarse con el fondo de ese establecimiento, de ese cuerpo, de esa familia.”. (p. 71)

¹¹ Logró darle un punto de inicio a la archivística para que tomara vida propia, naturaleza individualizada de otras materias.

Es imprescindible fijar aquellos aspectos que hacen eminentemente importantes a los fondos documentales en el estudio de este principio, tema que Cruz (2011) predispone así:

De la aplicación de este principio se derivan tres premisas que, si bien no son absolutamente nuevas, a partir de ahora irán indisolublemente conectadas con la noción de fondo: a) Todo fondo es producto natural de la actividad de una entidad, persona física o moral; en consecuencia, resulta imprescindible identificar al autor, su naturaleza, estructura y área de actividad. b) La concepción de un fondo no viene dada por el uso -jurídico-administrativo o histórico-cultural- de sus documentos, sino por su estructura interna, la cual viene dada por la propia del ente que lo ha creado y por la forma en que dichos documentos han sido generados a lo largo del tiempo, en el desarrollo de las funciones propias de aquél. c) En consecuencia, la estructuración de un fondo de acuerdo con el principio de procedencia, exige el conocimiento de los procedimientos administrativos del autor (algo que había estado siempre implícito en el trabajo archivístico, exceptuando el periodo que pudiéramos denominar sistemático), así como de su propia evolución histórica. (p. 20)

Bajo la narrativa de Alberch (2003) se denota un contexto puntual que tiene gran trascendencia para la teoría archivística puesto que “el aumento de la producción documental y la creación de los archivos nacionales obliga a organizar grandes volúmenes de documentos, circunstancia que constituye un auténtico reto para la archivística”, que para la época Natalis de Wally contrarrestó a través de una acción simple y fue la de convertir el principio de procedencia y el respeto a la estructura interna de los fondos en los ejes céntricos de la archivística. Algunos estudios aseguran que se implementó en Prusia en el año 1851. Sucesos que también fueron determinantes en 1875 en Francia y que se ampliaron en todo el continente europeo con el transcurrir del tiempo. Sobre el particular es pertinente agregar que “se trata de un principio fundamental de la teoría archivística por el cual se establece que los documentos producidos por una institución y sus dependencias no deben mezclarse con los de otras.” (Banco Terminológico del Archivo General de la Nación como se citó en Personería Municipal de Pasto, S.F.).

Este principio, *grosso modo*, “consiste en conservar agrupados los fondos sin fusionarlos con otros documentos generados por otra administración, institución, persona natural o moral determinadas.” (Maldonado & Suárez, S.F.). En el desarrollo de la teoría archivística moderna, sirviendo de base para el entramado del eje central sobre el que gira toda ella: la clasificación de fondos, son el eje central del principio referido (Cruz, 2011, p. 19).

Todos estos eventos forjan que Lodolini asegura que la archivística es una verdadera ciencia “por estar basada en unos principios científicos, universalmente válidos, y por apoyarse, a lo largo de dos siglos, en una literatura científica muy abundante, escrita en multitud de lenguas.” (Fuster, 1999, p. 117). Este concepto, es su esencia, es mucho más claro y fácil de acatar puesto que según Maldonado & Suárez (S.F.) consiste en que:

Toda institución elabora naturalmente su propio fondo en el desarrollo de sus actividades, motivo por el cual es ineludible consignar al productor, su naturaleza, estructura y tipo de actividad. Así también puede establecerse la concepción del fondo, según su estructura interna y el modo en que se generan los documentos considerando las funciones del ente productor. Para esto es imperioso conocer el origen, la evolución histórica y la forma en que se realizan los procedimientos administrativos, lo cual conlleva otro principio de esta ciencia, el Principio de Respeto al Orden Original, a partir del cual se sostiene que no debe alterarse la organización dada al fondo por la unidad productora, cualquiera que ésta sea.

Ahora bien, es ineludible agregar que Duchein (1985) es el teórico más trascendente sobre el concepto y alcance del principio de procedencia, agregando que un concepto simple

sería:

Consiste en mantener agrupados, sin mezclarlos con otros, los documentos (documentos de cualquier naturaleza) provenientes de una administración, de un establecimiento, o de una persona natural o moral determinadas. Esto es lo que se denomina fondos de los archivos de esa administración, de ese establecimiento, o de esa persona. Las justificaciones del principio se nos hacen bien evidentes por razón del hábito que tenemos de considerar los documentos como un producto natural de la actividad del organismo que los ha formado. (p. 69-70)

Por lo que antes se dijo que este principio es la esencia de la archivística, tal y como lo cuenta la historia y las realidades metodológicas. En contexto, se podría afirmar entonces que el principio referido se debe observar desde dos ópticas: la primera encaminada al respeto a la estructura que establece que la clasificación interna de un fondo debe responder a la organización y competencias de la institución u organismo productor; y el segundo, que consiste en el respeto al orden original, el cual se trata de que no se debe alterar el orden dado al fondo por la institución u organismo productor, ya que ésta debe reflejar sus actividades reguladas por la norma de procedimiento. Se podrían, entonces que el principio es un todo que se desarrolla a través de dos vías metodológica: el respeto al origen de los fondos y el respeto a su estructura interna u orden original (Rojas, 2010). Antes de cerrar es vital agregar que la manera en que Duchein (1985) concluye su apartado explicando que:

Hoy se puede afirmar que, guardados ciertos matices, el principio del respeto de los fondos, o principio de procedencia es admitido universalmente como la base de la archivística teórica y práctica. Ciertamente, ha dado lugar a algunas críticas; pero generalmente recaen sobre tal o cual de sus aplicaciones, y no sobre el principio mismo. Con pleno derecho se puede esperar que nunca más será objeto de discusión fundamental, porque constituye una adquisición definitiva de la archivística. (p.72)

Por eso, para cerrar este enunciado, es preciso disponer las características del principio de procedencia, que para Rojas (2010) es:

1. La aplicación del principio de procedencia garantiza la integridad administrativa de un fondo y su pleno valor de testimonio.
2. La clasificación archivística se inspira directamente en la aplicación del principio fundamental de la archivística: el principio de "respeto al origen o procedencia de los fondos".
3. Favorece la recuperación de la información ya que permite el conocimiento del organismo creador, sus competencias, funciones, actividades, funcionamiento y otros factores susceptibles de recuperar la información contenida en los documentos.

En otras palabras, esta teoría se quedaría corta en la práctica puesto que “más adelante proponía la posibilidad de clasificar los documentos por asuntos o materias dentro de cada fondo a partir de cierto nivel, con lo cual no quedaba plenamente satisfecho el objetivo final: arreglar los archivos de acuerdo con criterios objetivos” (Cruz, 2011, p.20). Aunque es válido lo acotado por Heredia (1991) al agregar que “importa mucho el afianzamiento de este principio porque éste permanecerá como teoría, aunque sean las aplicaciones las que ofrezcan variantes.”.

El ciclo de vida o vital de los documentos. Este principio tuvo su origen en el año de 1934 en los E.E.U.U. como derivación de lo que se llamó el proceso de configuración del ‘sistema archivístico federal’ y tuvo gran influencia en las teorías de organización de Taylor y Weber a través del establecimiento de la gestión archivística (Cruz, 2011, p. 21).

Este es un punto necesario de abordar cuando se quiere contextualizar en temas archivísticos, puesto que en general, “las edades de los documentos de archivo se miden o por

la cantidad de uso o por el progresivo decrecimiento del valor de los documentos.” (Rojas, 2010). Lo cual se complementa de conformidad con la revisión bibliográfica revisada, que según Giraldo (2009) se expone que:

La teoría del ciclo vital de los documentos fue expuesta por primera vez en 1947, durante el gobierno del presidente Truman, como resultado de los trabajos de la Comisión Hoover, que buscaba dar solución al problema de la conservación de enormes volúmenes de documentos generados en el país tras la Segunda Guerra Mundial. Dicho informe fue difundido por Schellenberg en su obra *Archivos modernos. Principios y técnicas*, publicada en 1956.

Según Schellenberg, los documentos pueden tener dos valores: un valor primario, cuando son útiles para la administración, y un valor secundario, que es el que pueden tener para la investigación. Varios años más tarde esta teoría será difundida y aceptada en otros países. (p. 34-35)

En otras palabras, este consiste en un proceso a través del cual se estudia desde el momento de gestación pasando por el nacimiento, el crecimiento y la muerte hasta su conservación permanente o no, es decir, el tiempo de vida que tienen los documentos (Rojas, 2010). Ahora bien, sobre el ciclo vital del documento, bajo la narrativa de Mendo (2004) – citando a Cortés (1990) – se adelanta el siguiente símil:

Comparado con el ser humano, al igual que su ciclo vital, el documento presenta tres edades: una corriente o de formación, otra intermedia o de juventud y una tercera o permanente. Estas tres edades son aplicables a los documentos pues una vez han sido producidos su vida pasa por una serie de etapas que coinciden respectivamente con los denominados documentos corrientes, semi-corrientes y no corrientes. (38-39)

Incluso afirma Llansó (2006) que han sido diversos los autores (como Ira A. Penn, Anne Morddel, Gail Pennix y Kelvin Smith en 1989, Jay Atherton en 1986, Joan Van Albada en 1991, Mary F. Robek, Gerald F. Brown y David O. Stephens en 1995, entre otros) que han descrito esta metodología pero “sigue predominando en el contexto internacional la formulada por James B. Rhoads”. Por su parte, el principio de orden original es “por el cual se establece que la disposición física de los documentos debe respetar la secuencia de los trámites que los produjo. Es prioritario para la ordenación de fondos, series y unidades documentales.” (Banco Terminológico del Archivo General de la Nación como se citó en Personería Municipal de Pasto, S.F.).

Bien precisa Zapata (2007) al sumar que según Davenport y su modelo, que:

contempla también un ciclo de vida de la información, en el cual ésta es dinámica y constantemente creada, organizada, usada y dispuesta dentro de la organización. Así, la información podrá ser categorizada en esquemas basados en los individuos, departamentos o procesos que la crearon. (p.6)

En este mismo sentido cabe resaltar aspectos expuestos por Vivas (2004), quien asegura que esta noción “cincela la formalización teórica de la archivística”¹² y además agrega que:

El objeto de estudio comienza en la gestión documental en las oficinas correspondientes y alcanza hasta su conservación definitiva con fines históricos, incluyéndose todos los peldaños intermedios. En definitiva, el campo de acción de los profesionales de la archivística se desarrolla sobremanera, convirtiéndose, por tanto, además de en los habituales custodios de la documentación histórica, en gestores documentales

¹² El autor, para hacer la afirmación, se guía a partir de archivos como el de Penn (1981).

administrativos. Por otro lado, el ámbito empresarial -y privado, en general- incrementa el clásico marco de las administraciones públicas, deviniendo así un incremento sustancial, a la par que unificador, del proceso documental. (p. 88)

En este orden de ideas se puede aseverar que el autor correlaciona perfectamente los términos archivística y GD desde sus nociones teóricas como procedimentales. Esto se trae a colación puesto que Rhoads¹³ (Como se citó en Llansó, 2006) que esta teoría fija cuatro fases, al siguiente tenor:

1. Creación de los documentos: incluye el diseño y la gestión de formularios, la preparación y la gestión de correspondencia, informes y directrices, el desarrollo de sistemas de gestión de información y las aplicaciones de moderna tecnología a estos procesos.

2. Mantenimiento y uso de los documentos: incluye el desarrollo de sistemas de archivo y recuperación, gestión de archivos de oficina, gestión de correo y telecomunicaciones, selección y gestión de máquinas copiadoras de oficina, desarrollo y mantenimiento de programas de documentos esenciales y de planificación contra desastres, operación de depósitos intermedios y aplicación de sistemas de análisis, automatización y reprografía a estos procesos.

3. Disposición de los documentos: incluye la identificación y descripción de las series, desarrollo de cuadros de retención y disposición de documentos, selección y disposición de documentos, y transferencia de documentos con valor permanente a los archivos.

Queda excluida del objeto de la gestión de documentos la fase de gestión de los documentos de valor permanente, que incluiría el diseño y equipamiento de los depósitos de archivo, métodos y procedimientos para restauración y conservación de documentos, organización y descripción de los contenidos de los depósitos, desarrollo de políticas de acceso, procedimientos del servicio de referencia y difusión de los archivos e información sobre los mismos. (p. 42-43)

Con estas fases se pretende poner sobre la mesa las características propias de este paradigma, que a juicio propio es determinante para la eficiente gestión de los archivos. Sobre el último tópico citado -gestión de documentos- se hablará en toda la extensión del documento por ser centro temático de la indagación. Lo que es significativo en cuanto a que se hace un llamado a los diversos sectores a encaminar la gestión archivística desde una perspectiva amplia y actualizada en la que la gran característica es la tipificación y determinación de fases de los documentos. En definitiva, se “hace referencia a las distintas fases o etapas por las que va pasando el documento de archivo, desde su creación hasta la selección para su conservación permanente o su eliminación.” (Giraldo, 2009, p. 34) y es en definitiva un precedente teórico y metodológico central para el desarrollo de los paradigmas de la investigación referida.

La continuidad de los documentos. Desde 1990¹⁴, en torno a una crítica frente al principio de procedencia, algunos teóricos canadienses pretenden la incorporación y sustitución del mismo por uno llamado principio de continuidad de conservación de fondos de archivo (Heredia, 1991, p. 36). Aunque este paradigma surge en propiedad en el Estado de Australia a través del anuncio de Upward (entre 1996 y 1997). Esta teoría se desarrolló a lo largo y ancho del mundo por autores como Bearman, Cook, Duranti, Hedstrom, y otros.

Este representa una crítica frente al principio de ciclo de vida de los documentos, puesto que se delimita la inexistencia de etapas alejadas en la vida de los documentos, sino que fija

¹³ Véase al teórico Rhoads (1983) como precursor sistemáticos de la gestión de los documentos. Su obra a través de la modernización de Llansó sirve de gran fundamento teórico-práctico para los efectos del presente estudio

¹⁴ Este hecho se enmarca en la Conferencia Internacional desarrollada en la Universidad de Macerata, séptimo centenario.

“que es una continuidad y, en consecuencia, la gestión de los documentos debe ser contemplada como un proceso continuado.” (Cruz, 2011, p. 23).

La mayoría de teóricos o tratadistas que han planteado y defendido este método archivístico lo han enfatizado desde el ámbito tecnológico, sin abandonar los principios y procedimientos que por costumbre se han desarrollado a lo largo de la archivística. Bajo la narrativa de Cruz (2011)¹⁵ es el autor preciso, en lo metodológico, de la manera en que este método es eficiente a través de cuatro ejes que representan los conceptos de organización, archivística, valor probatorio, función y procedencia; así:

El modelo está compuesto por la combinación de cuatro ejes en cuatro dimensiones:

- El eje archivístico: se ocupa de los vehículos de almacenamiento de la información registrada sobre actividades humanas. Sus coordenadas son las del documento, la serie, el fondo y el archivo.
- El eje probatorio: consiste en el rastro de las acciones, la prueba que el documento puede proporcionar y su papel en la memoria corporativa y colectiva.
- El eje transaccional: “presenta como coordenadas el acto, las actividades, las funciones y los propósitos. Este eje refleja y enfatiza los documentos como registro de actividades realizadas en la conducción de los asuntos, y en la forma en que esas actividades crean vínculos entre los documentos. Refleja, básicamente, funciones de las organizaciones, y la forma en que se descomponen de acuerdo con subcategorías de actividad, o se desarrollan a partir de los propios actos.”
- El eje identitario: “representa el actor, la unidad de trabajo a la que el actor está asociado (puede ser el actor solo), la organización a la que la unidad está asociada (que también puede serlo el actor o la unidad) y la manera de institucionalizar la identidad de esos elementos a través de un reconocimiento social más amplio. Este es el eje de la procedencia estructural, y de las autoridades y responsabilidades con las que los archivos son hechos y usados. Explica dos grandes temas de la archivística, la noción de que un archivo debe estar unido al creador de los documentos, y de que los documentos reflejan las autoridades y las responsabilidades que sustentan un acto.” (p.24-25)

Sobre estos soportes teórico-prácticos¹⁶ se fijan entonces se plantean las siguientes dimensiones:

- Crear: los documentos como reflejo de un acto del cual forman parte.
- Capturar: los documentos como prueba, vinculando las transacciones, actos, decisiones o comunicaciones que documentan, y su contexto social o de actividad inmediato; en forma de expedientes y de series documentales, habría que añadir para aclararlo.
- Organizar: los documentos en el contexto del archivo.
- Pluralizar: los documentos como memoria y hacerlos accesibles. (p.25)

Este esquema teórico-práctico, sin duda, no pretende generar dicotomías procedimentales, sino que propende la integración de principios, por en cima de paradigmas, como los que antes se esbozaron para generar una interacción entre conceptos con efectos sanos en materia metodológica. Ahora bien, como se puede entrever esta teoría tiene un arraigo anglosajón, el cual imposibilita para un texto al castellano una dinamización exacta de como podría esto contextualizarse en un modelo de régimen político como el colombiano, pero que en esencia sirve como puente para tales fines. Por ello se recurre a fuentes o teorías de autores, que a su vez, han hecho u estudio sistemático de los tratadistas.

Según Cruz (2011) para lograr tales fines debe emplearse la:

¹⁵ Véase: figura 1. The records continuum model © F. Upward; en Cruz (2011).

¹⁶ La construcción de esta base se realiza bajo las teorías de Giddens (1984), Lyotard (1987), Derrida (1996), etc.

Transaccionalidad es un concepto que se define como la capacidad o condición humana de documentar todas sus actividades, cualquiera que sea su nivel; la contextualidad define los contextos en los que se producen los documentos, su complejidad y naturaleza, y es una suerte de sustituto de los conceptos de procedencia y fondo, tan esquivos a la realidad administrativa de esos países. Se podría afirmar con toda tranquilidad que este enunciado viene a ser algo así como a la búsqueda del principio de procedencia perdido, lo que no le resta un ápice de validez, como tampoco puede ser reducido a este aspecto. (p.26)

Se considera este como un modelo con enfoque “post custodio” puesto que “en resumen viene a señalar que el papel terminal o custodio de los archivos ha tocado a su fin, para ser sustituido por otro más amplio y activo que se correspondería con la visión de la archivística integrada.” (Gerald como se citó en Cruz, 2011). Tema que a todas luces guarda inmensa relación con el siguiente ítem teórico; es decir, se supone un entrelazado apoyo entre la teoría expuesta y por definir.

La archivística integrada y/o total. Con todo lo anterior es destacable traer a colación el estudio de Maldonado & Suárez (S.F.) quienes estudian un nuevo modelo de archivística, al que se conoce como archivística integrada; que consiste en proporcionar “igual consideración a los archivos como meros depósitos de la memoria histórica y como herramientas capaces de hacer eficiente la información registrada en los documentos que conservan.”. Según Cruz (2011) este enfoque fue acotado por por Carole Couture y Christine Pétilat en 1992 en el XII Congreso Internacional de Archivos de 1992, bajo la siguientes premisas:

Insiste en la necesidad de abarcar el tratamiento de los documentos desde sus orígenes en el proceso administrativo hasta su conservación definitiva, lo que implica aglutinar el ciclo de vida, (...); el análisis de las necesidades de las administraciones, el establecimiento de un calendario de conservación, el diseño racional de los documentos, la protección de los documentos esenciales, la organización y el tratamiento de los documentos, y su eliminación o transferencia a los archivos históricos para su conservación definitiva. (p.23)

Esta particularidad de archivística no es otra cosas que la “unificación de las dos corrientes archivísticas: la histórica y la administrativa, en una sola que denomina archivística integrada, cuyos fundamentos teóricos descansan en el principio del ciclo de vida de los documentos.” (Araya, Córdoba & Jaén, 2015, p. 73).

En este mismo sentido, Fuster (1999) acota el término “archivística total” la cual presupone lo siguiente:

Sin distinción entre la vocación administrativa y la histórica, se desprende de la concepción total de los archivos, considerando que la distinción entre archivos administrativos e históricos es arbitraria y anti-archivística. Ya vimos cómo nuestro concepto de archivo es el de institución jurídico-administrativa más que institución cultural. Pensamos que el valor del documento como testimonio debe primar sobre cualquier otro. Ante todo, los archivos son unidades organizativas de las administraciones públicas y de las empresas privadas; nacen, prosperan y perviven sobre todo por esta necesidad jurídica y administrativa. Y a las administraciones y empresas deben servir primordialmente, sobre todo en las primeras etapas del ciclo vital de los documentos, y ya entonces y después en definitiva al resto de la sociedad. La finalidad que hace surgir los documentos archivísticos es eminentemente práctica, jurídica, administrativa, y no una finalidad literaria o científica. Sólo después podrán desprenderse de los documentos de archivo otros valores secundarios como los informativos o científicos, sobre todo en la última etapa del ciclo vital de los documentos, cuando pasan a un archivo permanente o histórico. (p.117)

Las TICS han transformado la archivística pero lo determinante es que se conserven los principios y procedimientos antes desarrollados, así como la preservación del patrimonio documental a través de la gestión de archivos (Giraldo, 2009). En contexto, según Maldonado & Suárez (S.F.), el desarrollo del tiempo y la evolución de la archivística conlleva a nuevas prácticas necesarias para que la esencia de la misma subsista a través del:

Conjunto de tareas encaminadas al logro de la eficiencia y economía por parte de las administraciones en la creación, mantenimiento, disposición y uso de los documentos de archivo, entonces, se denomina gestión de documentos. La gestión de documentos se basa en la creación y establecimiento de programas de tratamiento de documentos de archivo, es decir, la creación de un sistema archivístico general que contempla la inclusión de diversos programas a corto, mediano y largo plazo integrados en dicho sistema.

Muy a pesar de que el concepto que hemos esbozado y al que se le ha dado amplio alcance en la literatura del presente, tiene origen en antaño, puesto que afirma Heredia (1991) que:

La evolución de la Archivística hoy plantea la colaboración, el conocimiento de disciplinas afines, sin pérdida de su personalidad específica. Archivística, integrada y armónica que permita la unidad de acciones continuadas y sucesivas de los archiveros, de acuerdo con las tres edades; que permita la elaboración de una legislación que integre las actividades archivísticas; la aceptación de una definición suficientemente amplia que contemple la gestión, administración e investigación. (p.219-220)

La información anterior se amplía bajo las conclusiones de Araya, Córdoba & Jaén (2015) son determinantes para efectos del estudio al afirmar que:

para que la archivística dé un giro significativo impulsado por tres circunstancias: la aceptación por parte de la comunidad archivística mundial del concepto de archivística integrada, fundamentado en el principio del ciclo de vida de los documentos; el reconocimiento de los archivos como garantes de la rendición de cuentas y la transparencia en las instituciones, para hacer posible que los ciudadanos tengan acceso a los documentos y la información pública que contienen; y el asentamiento de un nuevo modelo de producción basado en las tecnologías de la información y la comunicación y el desarrollo de nuevos sectores para que la archivística dé un giro significativo impulsado por tres circunstancias: la aceptación por parte de la comunidad archivística mundial del concepto de archivística integrada, fundamentado en el principio del ciclo de vida de los documentos; el reconocimiento de los archivos como garantes de la rendición de cuentas y la transparencia en las instituciones, para hacer posible que los ciudadanos tengan acceso a los documentos y la información pública que contienen; y el asentamiento de un nuevo modelo de producción basado en las tecnologías de la información y la comunicación y el desarrollo de nuevos sectores. (p.80)

Esto es, por lo que en esencia la gestión documental es archivística pura pero vista desde un centro interdisciplinario actualizado y además con el componente de las tecnologías de la información y las comunicaciones como sostén armonizador para la realización de los métodos archivísticos, es decir, el funcionamiento integrado de los principios antes contextualizado.

La función archivística en Colombia. Es correcto iniciar el presente apartado estableciendo que la normativa vigente y aplicable frente a la regulación misma de esta función es la ley 594 de 2000¹⁷ que “tiene por objeto establecer las reglas y principios generales que

¹⁷ Cabe resaltar que, tal y como se fija en el literal k del artículo 4° de esta norma “las disposiciones de la presente ley y sus derechos

regulan la función archivística del Estado.” (L. 594, art. 1, 2000), resaltando que su ámbito de aplicación para la administración pública es en todos sus niveles (central, territorial, descentralizados, etc.) y demás señaladas en la ley como sujeto de exigencia (L. 594, art. 2, 2000). Por supuesto que para desarrollar el contenido de esta función es imperativo determinar sus principios, que claramente expone explícitamente la ley y que son el centro mismo de la función en Colombia por su origen en las teorías antes plasmadas. Ahora bien, en aras de generar mayor claridad frente a la explicación o detalle de estos principios generales que rigen la función archivística deben contemplarse en tres grandes grupos: desde su función jurídica, a partir de su función administrativa y contemplando sus agentes. Por tanto, desde la óptica de la función administrativa es claro que los fines de los archivos tienen como foco de acción disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia.

Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley (L. 594, art. 4, literal a, 2000)

A todas luces este postulado refleja lo que significa la transparencia misma y los efectos que se pretenden generar a través de la función objeto de estudio. Toda vez que el orden en la documentación es un gran punto de partida en aras de impactar positivamente la administración misma de las instituciones en general. De ahí que puede asegurarse que la importancia de los archivos no solo corresponden a impactar la cultura y la administración sino que la documentación en general que los integran son “imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Para así propender “el fortalecimiento de la infraestructura y la organización de sus sistemas de información, estableciendo programas eficientes y actualizados de administración de documentos y archivos” (L. 594, art. 4, literal h, 2000) y así contribuir a la modernización de las instituciones de nuestro país con el adecuado “manejo y aprovechamiento de los recursos informativos de archivo” que por supuesto “responden a la naturaleza de la administración pública y a los fines del Estado y de la sociedad, siendo contraria cualquier otra práctica sustitutiva” (L. 594, art. 4, literal j, 2000). En este orden de ideas es ampliamente necesario blindar la información a través de la institucionalización e instrumentalización de los documentos que expide la administración a través de los archivos, que además “constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones” (L. 594, art. 4, literal c, 2000).

Entonces, es evidente que este principio de institucionalidad e instrumentalidad, como “centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano” (L. 594, art. 4, literal c, 2000), epicentro de la presente investigación jurídica puesto que son atributos que contribuyen a hacer cercana las instituciones a los ciudadanos del común.

Todo lo que se deriva de esta tarea es responsabilidad directa de los empleados y servidores públicos, toda vez que en ellos recaen las funciones mismas de organización, conservación, uso y manejo de los documentos, que eventualmente podrían ser apoyados por contratistas con personería jurídica empresarial o individual (Decreto 1080 de 2015, artículo 2.8.2.5.3.).

Con lo anterior es procedente revisar entonces cómo impacta esta función al campo del derecho a través de su multiplicidad funcional en materia “probatoria, garantizadora y

reglamentarios se interpretarán de conformidad con la Constitución Política y los tratados o convenios internacionales que sobre la materia celebre el Estado colombiano.”

perpetuadora” (L. 594, art. 4, literal i, 2000), lo que a todas luces refleja la importancia de los archivos estatales puesto que es “una obligación del Estado la administración de los archivos públicos y un derecho de los ciudadanos el acceso a los mismos” (L. 594, art. 4, literal f, 2000). En este punto, la presente investigación requiere fijar aspectos claves que concentren las temáticas antes descritas. Ello bien lo aporta el principio general de racionalidad, que consiste en afirmar que “los archivos actúan como elementos fundamentales de la racionalidad de la administración pública y como agentes dinamizadores de la acción estatal. Así mismo, constituyen el referente natural de los procesos informativos de aquélla” (L. 594, art. 4, literal g, 2000), tres aspectos que claramente son núcleo de esta indagación. Estos principios no solo pertenecen a la archivística misma en el país sino que son, por ende, aquello que legalmente sostiene esta función administrativa y de Estado que se explica en el antecedente en la época colonial puesto que desde entonces hay múltiples textos jurídicos “para la conservación y organización de la documentación administrativa, esta tarea no fue asumida con suficiente compromiso lo que generó, además de inmensos fondos acumulados, la pérdida irreparable de importantes y notables documentos de la Nación.” (AGN, 2016, p. 7).

Es de resaltar que la función archivística se refiere a las “actividades relacionadas con la totalidad del quehacer archivístico, que comprende desde la elaboración del documento hasta su eliminación o conservación permanente.” (L. 594, art. 3, 2000).

En este mismo sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2015) en sentencia No: 11001-03-06-000-2014-00112-00 (2209) realiza una revisión clara del vínculo entre esta función y la ley de archivos en la que destaca que:

La existencia de una política pública para el manejo de los archivos estatales es fundamental para el adecuado funcionamiento de la sociedad y el Estado. En este sentido, los archivos ofrecen múltiples ventajas y cumplen importantes funciones, entre las que se destacan las siguientes: i) constituyen una importante herramienta administrativa para la planeación del desarrollo social, económico y cultural de una Nación, ii) representan la memoria del país y de las instituciones, iii) evidencian las obligaciones, compromisos y derechos del gobierno, iv) son una prueba de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos así como también de la responsabilidad de las instituciones públicas y de los gobernantes, v) contribuyen a la comprensión de la Nación y la creación de un sentido de identidad nacional, vi) son una importante fuente de información científica y cultural, vii) fomentan la investigación, viii) concurren al desarrollo económico y social de los países, ix) asisten a la democracia, x) registran eventos y decisiones, xi) permiten el ejercicio de derechos como el de información y el goce efectivo de las prestaciones sociales, y xii) posibilitan el control social, político y jurídico de la administración pública. (p. 5). Entonces es pertinente agregar que patrimonio documental es el “Conjunto de documentos conservados por su valor histórico o cultural.” (L. 594, art. 2, 2000). Noción que hace mucho más amplia y significativa al realizarse la lectura de la carta política que versa:

El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica. (Const. P., art. 12, 1991)

Dejando clara la inclinación del constituyente de salvaguardar expresamente este patrimonio desde las instituciones del Estado por lo que para esta revisión es fundamental traer a colación la ley 397 de 1997 en la que se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, y en la que además se da origen al Ministerio de la Cultura.

Regulación jurídica de la gestión documental en Colombia

Con lo anterior es claro que la función archivística tiene sus complejidades operativas, razón por la que el ejecutivo y el legislativo han trazado una hoja de ruta: el primer eslabón, sin duda, es el detalle de los derechos que se necesitan de égida y en segundo lugar un esqueleto normativo y científico de su necesidad en el campo del derecho. Tal y como se ha expresado en la extensión del presente documento es claro que nuestra carta política (1991) “establece varios principios esenciales relacionados con la función de los archivos en la vida social, tales como el derecho a la información, el acceso a los documentos públicos y el principio de la democracia participativa” (AGN, 2016, p. 25), postulados que antes de detallaron y explicaron claramente pero surge una pregunta casi que obligada: ¿Cómo hacerlos cumplir o efectivizar?

Para resolver esa pregunta es necesario traer a colación el tema céntrico del presente estudio: la gestión documental. Por lo que es imprescindible detallar los conceptos, principios, características y normas relacionadas con esta; y que se realizará ordenadamente a continuación.

Concepto. La ley 594 de 2000, en su artículo 3°, define que la gestión documental es el “conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación.”. Este mismo concepto lo fija la ley 1712 de 2014 en el literal g) de su artículo 6°.

Por contra, la ISO 15489-2001 (Como se citó en Cruz, 2011) define a la gestión documental como:

El campo de la administración responsable del control eficiente y sistemático de la creación, recepción, mantenimiento, uso y disposición de los documentos de archivo, incluyendo procesos para identificar y mantener evidencia e información acerca de las actividades y transacciones de las instituciones en forma de documentos de archivo.

Esta conceptualización coincide plenamente con la descrita en el artículo 2.8.2.5.3. del decreto 1080 (2015) que “la gestión de documentos está asociada a la actividad administrativa del Estado, al cumplimiento de las funciones y al desarrollo de los procesos de todas las entidades del Estado”. Aunado a las responsabilidades institucionales descritas en el apartado anteriores, que por supuesto coinciden con las de la función archivística en el país. Nociones que al integrarse dejan claro que, en efecto, la GD es más que un simple concepto puesto que sus encomiables efectos son los que la hacen una herramienta técnico-administrativa que genera orden, transparencia y eficiencia; y que por supuesto blindan jurídicamente la información pública (o la privada), las instituciones y sus agentes; y claro está a la ciudadanía y la constitución política misma.

Principios. Podría ser lógico creer que los mismos principios aplicados a la función archivística son oportunamente parte de la GD, información que es, en efecto, correcta pero que es fundamental ampliar para efectos de la claridad que debe tener un estudio científico de este tipo. En un estudio realizado por la Universidad Nacional de Colombia – UN (S.F.) establece como principios primarios o determinantes de la GD los de planeación, eficiencia, control y seguimiento y economía.

En suma, y para darle el carácter normativo a este apartado es clave traer a colación el Decreto 1080 (2015), que fija en su artículo 2.8.2.5.5. que:

La gestión de documentos en toda la administración pública se regirá por los siguientes principios.

a) Planeación. La creación de los documentos debe estar precedida del análisis legal, funcional y archivístico que determine la utilidad de estos como evidencia, con miras a

facilitar su gestión. El resultado de dicho análisis determinará si debe crearse o no un documento.

b) Eficiencia. Las entidades deben producir solamente los documentos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos o los de una función o un proceso.

c) Economía. Las entidades deben evaluar en todo momento los costos derivados de la gestión de sus documentos buscando ahorros en los diferentes procesos de la función archivística.

d) Control y seguimiento. Las entidades deben asegurar el control y seguimiento de la totalidad de los documentos que produce o recibe en desarrollo de sus actividades, a lo largo de todo el ciclo de vida.

e) Las entidades deberán implementar mecanismos que garanticen que los documentos están disponibles cuando se requieran y para las personas autorizadas para consultarlos y utilizarlos.

f) Los documentos son evidencia de las actuaciones de la administración y por lo tanto respaldan las actuaciones de los servidores y empleados públicos.

g) Los documentos deben estar disponibles cuando se requieran independientemente del medio de creación.

h) Agrupación. Los documentos de archivo deben ser agrupados en clases o categorías (series, subseries y expedientes), manteniendo las relaciones secuenciales dentro de un mismo trámite.

i) Vínculo archivístico. Los documentos resultantes de un mismo trámite deben mantener el vínculo entre sí, mediante la implementación de sistemas de clasificación, sistemas descriptivos y metadatos de contexto, estructura y contenido, de forma que se facilite su gestión como conjunto.

j) Protección del medio ambiente. Las entidades deben evitar la producción de documentos impresos en papel cuando este medio no sea requerido por razones legales o de preservación histórica, dada la longevidad del papel como medio de registro de información.

k) Autoevaluación. Tanto el sistema de gestión documental como el programa co-respondiente será evaluado regularmente por cada una de las dependencias de la entidad.

l) Coordinación y acceso. Las áreas funcionales actuarán coordinadamente en torno al acceso y manejo de la información que custodian para garantizar la no duplicidad de acciones frente a los documentos de archivo y el cumplimiento de la misión de estos.

m) Cultura archivística. Los funcionarios que dirigen las áreas funcionales colaborarán en la sensibilización del personal a su cargo, respecto a la importancia y valor de los archivos de la institución.

n) Modernización. La alta gerencia pública junto con el Archivo Institucional propiciarán el fortalecimiento de la función archivística de la entidad, a través de la aplicación de las más modernas prácticas de gestión documental al interior de la entidad, apoyándose para ello en el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones.

o) Las entidades públicas deben garantizar la habilidad de transferir y utilizar información de manera uniforme y eficiente entre varias organizaciones y sistemas de información, así como la habilidad de los sistemas (computadoras, medios de comunicación, redes, software y otros componentes de tecnología de la información) de interactuar e intercambiar datos de acuerdo con un método definido, con el fin de obtener los resultados esperados.

p) Orientación al ciudadano. El ejercicio de colaboración entre organizaciones para intercambiar información y conocimiento en el marco de sus procesos de negocio, con el propósito de facilitar la entrega de servicios en línea a ciudadanos, empresas y a otras entidades, debe ser una premisa de las entidades del Estado (Marco de Interoperabilidad para el Gobierno en línea).

q) Neutralidad tecnológica. El Estado garantizará la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la

Información y las Comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia, y que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible.

r) Protección de la información y los datos. Las entidades públicas deben garantizar la protección de la información y los datos personales en los distintos procesos de la gestión documental.

Como puede corroborarse estos principios, su alcance y operatividad no son objeto de análisis en este punto toda vez que en la extensión del presente artículo se han dado claridades conceptuales y normativas relacionadas con cada uno de estos aspectos y, por supuesto, de su impacto administrativo y jurídico.

Características. Es fundamental proveer de aspectos diferenciadores que contribuyan a esta herramienta, por lo que es clave traer la norma ISO 15489 (Como se citó en Cruz, 2011) la cual “proporciona lineamientos para sistemas de gestión documental tanto en organizaciones, públicas y privada”. Asegura d’Alòs–Moner (2006) que “es indudable que una correcta gestión documental contribuye a mejorar la eficiencia de la organización.”.

En este orden de ideas, de acuerdo a lo expuesto por la DoD 5015.2 (Como se citó en Cruz, 2011) hay seis aspectos claves que deben integrar las técnicas de GD, que principalmente son:

- Establecer un cuadro de clasificación archivística asociado a tablas de retención.
- Identificar y declarar documentos de archivo y proporcionar su contexto.
- Almacenar, preservar y proteger los documentos de archivo electrónico.
- Buscar y recuperar documentos electrónicos de archivo.
- Dar seguimiento o rastrear el estatus de las vigencias documentales.
- Ejecutar instrucciones de disposición (corte, transferencia y destrucción). (p. 80)

Datos que en efecto son correctos, no solo en la estructuración de la GD en general sino en su aplicación cotidiana.

CONCLUSIONES

Los desenlaces académico-jurídicos a los que se puede llegar son parciales, puesto que no obedecen a temas que son del conocimiento general de agentes que se sitúan en el campo de la archivística pero que son de fundamental observación para quienes no tienen una hoja de ruta clara frente a como manejar los archivos ajustado a la ley y a través de las herramientas o procesos más adecuados. Es claro que el aporte no se circunscribe únicamente a revisar la función administrativa con miras a impactar nuestro abolengo internacional cumpliendo nuestra carta política, sino que el fin último a garantizar es la eficiencia de la administración pública como agentes garantes de derechos humanos a través de la función archivística como dimensión de transparencia y acceso a los archivos. Como lo esboza claramente la UNESCO (2020):

El acceso a la información no sólo fomenta el derecho a la libertad de expresión, sino que también adquiere mayor importancia para fortalecer la salud, la igualdad de género, la construcción de instituciones eficaces y con rendición de cuentas, y en la lucha contra la corrupción. Aquellos gobiernos que reconocen el impacto de su transversalidad lo fortalecerán cada vez más dentro de sus marcos jurídicos y su implementación. (p. 49)

Acotaciones que aportan claramente a las conclusiones expresas que surgen del presente texto y que son reflejo del presente estudio jurídico:

1. Sería oportuno revisar la conexidad o vinculatoriedad entre el Dal y la Aal, que en Colombia

se estudia como AalP, con otros derechos humanos y domésticos; revisando este como un derecho marco y articulador. Lo que se debe ampliar bajo la narrativa de la UNESCO (2020) al aseverar que “en calidad de derecho, el Aal queda entrelazado con otros derechos y se considera un garante global de algunos de ellos, tales como el derecho de asociación, a la participación política y a estar libres de discriminación”. Luego entonces es claro que entrelazar y cimentar esa asociación con la descripción de esos derechos que nos ocupan.

2. Aal esta incorporada en el Dal, según UNESCO (2020).
3. Este texto sirve como método de estudio del Dal y en la manera de protegerlo a través en la GD, cuyo efecto inmediato a nivel internacional es el cumplimiento de la meta ODS 16.10.02 en la agenda 2030, lo que, en suma, se convierte en:
 - a. Institucionalidad robustecida a través de leyes garantistas del Dal.
 - b. Cercanía entre el Estado y el ciudadano a través de políticas más humanas y de interés común, relacionadas con el Dal.
 - c. La presunción base es la divulgación máxima y pueden existir excepciones limitadas y bien definidas, como lo expone Transparency International (Como se citó en UNESCO, 2020).
 - d. Existen en Colombia procedimientos de cumplimiento eficaces y oportunos para una implementación integral, detallados en el marco normativo de archivo.
4. Que deben existir mínimos claros en el marco de una ley de transparencia y Aal, pero por mas que ello sea garantizado es necesario una herramienta seria que lo haga efectivo en su totalidad.
5. Que la transparencia es un instrumento para la rendición de cuentas y el Dal es un instrumento de la transparencia (Valencia, 201, p. 35).
6. Es preciso aclarar que es con la implementación de los procesos de gestión documental – PGD o la GD en sí misma; consisten en ser el instrumento central para optimizar el derecho al acceso a la información y normas por amparar, antes desarrolladas.

Lo que ayuda a sintetizar que no basta tener normas sino tener instrumentos claros de optimización y fuentes de control claras y no burocráticas para este fin, con una perspectiva humanista de los derechos y enfocada al cumplimiento de la Agenda 2030. Que en el tono de UNESCO (2020) se podría sintetizar en que “el acceso a la información se presenta como una nueva norma en el desarrollo sostenible que puede ayudar a los países a mejorar los derechos humanos de cada persona, otros ODS, y asegurar que no se deje a nadie atrás”. Este derecho guarda intrínseca relación con el patrimonio cultural toda vez que se encuentra en las atribuciones del Ministerio de Cultura a través del Archivo General de la Nación. Lo cual guarda inmensa dependencia con el Objetivo 11 de los ODS: “Ciudades y comunidades sostenibles”, describe como meta el “Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.”. Entonces se podrían cuestionar ¿Cuáles con nuestros esfuerzos para salvaguardar nuestro patrimonio documental? Y conjuntamente, ¿Cómo ejercen los órganos internacionales que ejerzan un control frente a la observancia del derecho a la información de los Estados?

Empero, vida digna también es creer en las instituciones, creer en aquello que es el Estado Social de Derecho del que habla nuestra carta política. La implementación de la GD son catalizadores de todos los derechos en nuestro país y el mundo, son el acceso a la historia de nuestra nación. Además, estos procesos para ser implementados necesitan de un equipo de recursos humanos con álgida experiencia para lograr los objetivos, hecho por el cual en la mayoría de ocasiones pueden convertirse en trabajo decente y estable. Por ello el trabajo es catalizador de dos de los derechos en proceso de análisis: el desarrollo y la vida digna, debido a que este derecho se convierte en fomentador de realidades sociales y jurídicas que impactan factores económicos. Razón por la que se incluye este en esta investigación. Estos procesos eminentemente operativos tienen en común los derechos, principios, conceptos y funciones desarrollados.

El problema aquí no puede centrarse en entrar a analizar si el proceso es bueno o no,

sino se necesita revisar ¿Por qué no ha sido implementado desde el momento en que se expidió la Ley 594 del 200? Y ¿Por qué no existe una estadística nacional frente al incumplimiento de este deber?; preguntas que quedan sin resolver en este punto de la investigación pero que serán objetivo de nuevas indagaciones académicas. Aunado a las anteriores, valdría la pena analizar en una nueva oportunidad los factores que hacen aún más expedita y eficiente la gestión de la información como la digitalización, las TIC'S, el gobierno abierto, el internet de las cosas y la conexidad con derechos humanos y fundamentales. Por consiguiente, el tema que abordado no es menor puesto que es la concreción de una hoja de ruta que identifica la relevancia social y jurídica de los derechos a caracterizar y armonizar cómo pueden garantizarse a través de la implementación de las leyes de archivos en el país y los procedimientos que estas describen para su optimización. De lo que, en suma, se puede ultimar que la tarea ahora es la de promover la GD como herramienta internacional que sirva como instrumento de realidad eficaz para proteger el Aal y derechos conexos.

Referencias

Acosta, L. (2008). Derecho al desarrollo. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 38 (108), 167-185.

Archivo General de la Nación – Jorge Palacios Preciado (AGN). (2016). *Política Pública de Archivos*. Recuperado de: https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/2_Politica_archivistica/PoliticasyPublicasdeArchivo_V2.pdf. (Consultado en agosto 11-2020).

Alberch, R. (2003). *Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento*. Barcelona, España: UOC.

Araya, I., Córdoba, L. & Jaén, L. (2015). Tendencias internacionales en la formación archivística. *Códices: Revista Ciencias de la Información, Bibliotecología y Archivística*, 11 (1), 69-81.

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Artículo 19. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. [Resolución 217 A (III)]. DO: www.ohchr.org (Consultado en agosto 01-2019).

Banco Terminológico del Archivo General de la Nación (como se citó en Personería Municipal de Pasto, S.F.). *Glosario-gestión documental y correspondencia* [versión electrónica], <http://www.personeria-pasto.gov.co/> (Consultado en marzo 20-2020).

Ley 1712/2014, marzo 6, 2014. Diario Oficial. [D.O.]: 49.084. (Colombia).

Ley 549/2000, julio 14, 2000. Diario Oficial. [D.O.]: 44.093. (Colombia).

Ley 80/1989, diciembre 22, 1989 Diario Oficial. [D.O.]: 39.116. (Colombia).

Congreso de la República de Colombia. (30 de agosto de 2010). Artículos 2 [Título I]. Ley 1409 de 2010. DO: 47.817.

Consejo de Estado [CE], Sala de Consulta y Servicio Civil, enero 29, 2015, M.P.: W, Zambrano No 11001-03-06-000-2014-00112-00 (2209). (Colombia). Obtenido el 26 de noviembre de 2020. [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/162/SC/11001-03-06-000-2014-00112-00%20\(2209\)%20\(1\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/162/SC/11001-03-06-000-2014-00112-00%20(2209)%20(1).pdf)

Consejo Internacional de Archivos. (1985). *La Administración moderna de archivos y la gestión de documentos: el prontuario RAMP*. Recuperado de:

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000067981_spa (Consultado en marzo 20-2020).

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia: 2da Ed. Legis.

Cruz, J. (1993). Evolución histórica de la archivística. *Bilduma Revista del Servicio de Archivo del Ayuntamiento de Errenteria = Errenteriako Udal Artxibo Zerbitzuko aldizkaria*, (7), 103-129.

Cruz, J. (2001). Archivo y empresa. *Revista TST: Transportes, Servicios y telecomunicaciones* (1), 187-206.

Cruz, J. (2002). Pasado y futuro de la profesión de archivero. *Revista BIBLIOS*, (12), 1-9.

Cruz, J. (2011). Principios, términos y conceptos fundamentales. Coordinadora de Asociaciones de Archivos (Ed.), *Administración de documentos y archivos. Textos fundamentales* (pp. 15-35). Madrid: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros (CAA).

Decreto 2609/2012, diciembre 14, 2012). Presidencia de la República & Ministerio de Cultura. (Colombia).

Duchain, M. (1985). El respeto de los fondos en Archivística: principios teóricos y problemas prácticos. Walne, P. (Ed.), *La administración moderna de archivos y la gestión de documentos* (p.69-92). París: Unesco.

d'Alòs-Moner, A. (2006). La gestión documental: aspectos previos a su implementación. *El profesional de la información*, vol. 15, (3), 222-226.

Fuster, F. (1996). Los inicios de la archivística española y europea. *Revista General de Información y Documentación*, 6(1), 43-77.

Fuster, F. (1999). Archivística, archivo, documento de archivo... Necesidad de clarificar los conceptos. *Revista Anales de Documentación*, (2), 103-120.

Giraldo, M. (2009). Archivística: fundamentación teórica y tradición formativa. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 32 (1), 31-45.

Heredia, A. (1991). *Archivística General. Teoría y Practica*. Sevilla, España: Diputación Provincial de Sevilla.

Hernández, C., Ortega, P., Ortega, S. & Franco, J. (Ed.). (2017). *Metodología de la investigación jurídica*. Bogotá D.C.: Universidad Libre.

Llansó, J. (2006). Sistemas archivísticos y modelos de gestión de documentos en el ámbito internacional (Parte II). *Revista Códice*, 2 (2), 39-70.

Mendel T. (2008). *Libertad de Información: Comparación Jurídica*. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000158450_spa&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_91c7251d-442e-4aea-b5c3-a12a360ed870%3F_%3D158450spa.pdf&locale=es&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000158450_spa/PDF/158450spa.pdf#%5B%7B%22num%22%3A130%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C-304%2C851%2C0%5D (Consultado en noviembre 15-2020).

- Mendo, C. (2004). Consideraciones sobre el método en archivística. *Revista documenta & instrumenta*, (1), 35-46.
- Maldonado, C. & Suárez, C. (S.F.). El archivo y su ciencia. [Artículo web]. Recuperado de: <http://radtgu.eco.catedras.unc.edu.ar/> (Consultado en abril 29-2020).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO. (S.F.). *Memoria del mundo*. Recuperado de: <https://en.unesco.org/programme/mow>. (Consultado en agosto 11-2020).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO. (2020). *Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible*. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p:usmarcdef_0000374541&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_imp_orit_d54b94e5-c665-41ec-8c2c-e6ed8471aecc%3F_%3D374541spa.pdf&locale=es&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000374541/PDF/374541spa.pdf#WTR_InFocus2019_ATI_final%20RM.indd%3A.19776%3A355 . (Consultado en noviembre 15-2020).
- Procuraduría General de la Nación – PGN. (2014). PREGUNTAS FRECUENTES DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACION 1712 DE 2014. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PREGUNTAS.pdf>. (Consultado en noviembre 15-2020).
- Rojas, M. (2010). Glosario ilustrado de terminología archivística costarricense. Recuperado de: http://www.concla.net/Glosario/Glosario_terminologia_Archivistica_Costarricense.html (Consultado en abril 29-2020).
- Ruiz, E. (2019). La gestión documental (GD) como herramienta de desarrollo relacionada entre la transparencia y el acceso a la información en Colombia. *Dictamen Libre*, 13(25), 95-101. <https://doi.org/10.18041/2619-4244/dl.25.5691>
- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la Republica. (2015). *ABC de la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional*. Recuperado de: <http://www.anticorruption.gov.co/PublishingImages/Paginas/Publicaciones/ABC.pdf> (Consultado en marzo 31-2019).
- Sierra, L. (2012). Gestión Documental enfocada a procesos: una mirada desde la administración pública distrital. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 35 (03), 243-255.
- Valencia, G. (2013). Importancia del Derecho de Acceso a la Información. *La Revista De Derecho*, 32, 29-47. <https://doi.org/10.5377/lrd.v32i0.1250>
- Vivas, A. (2004). El tiempo de la archivística: un estudio de sus espacios de racionalidad histórica. *Revista Ciencia de la información*, 33, (3), 76-96.
- Zapata, C. (2007). Directrices para estructurar un programa de Gestión de documentos en las organizaciones. [Artículo web]. Recuperado de: http://eprints.rclis.org/11336/1/Directrices_para_Estructurar_un_Programa_de_Gestion_de_Documentos_en_las_Organizaciones.pdf (Consultado en marzo 20-2020).